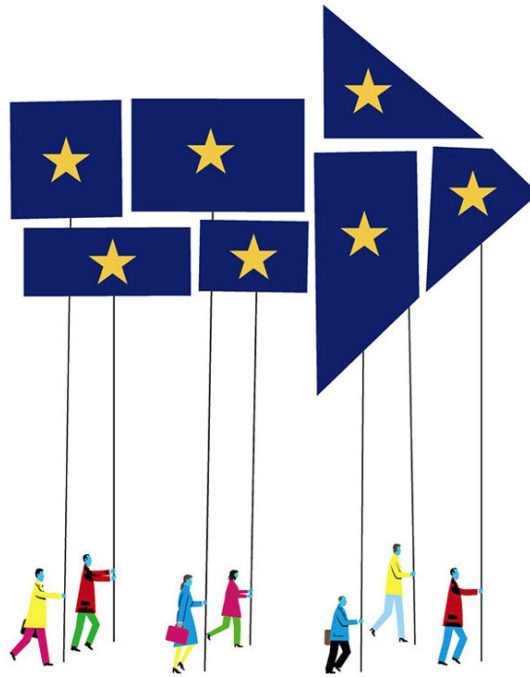
CÁTEDRA +media

# Quo vadis, Europa?

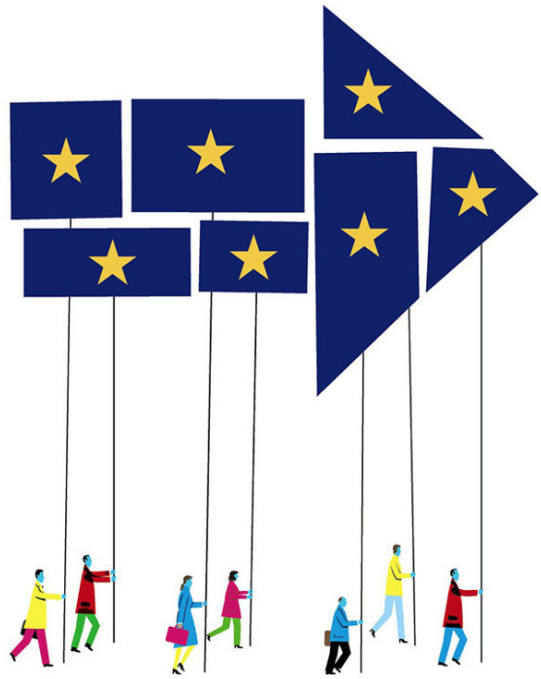
Nicolas Levrat y Jenaro Talens



CÁTEDRA +media

# Quo vadis, Europa?

Nicolas Levrat y Jenaro Talens



NICOLAS LEVRAT

JENARO TALENS

# Quo vadis, Europa?

CÁTEDRA +media

# Prólogo

La pregunta Quo vadis? tiene un significado especial en el proceso de integración europea. La razón es simple: a diferencia de las agrupaciones políticas nacionales que hunden sus raíces [1] en mitos y valores fundacionales (un pueblo, un destino, unos acontecimientos históricos de carácter simbólico), el proyecto europeo —eminentemente político y cultural, como veremos— se ha imaginado deliberadamente como un viaje, una aventura y no como un edificio con contornos y funciones definidas. Al plantear esta cuestión, no se trata simplemente de preguntar por el destino de un proyecto u objeto conocido, sino de cuestionar la esencia misma de la Unión Europea. Por eso el interrogante es esencial, existencial [2] . Por eso, también, debemos, aquí y ahora —lo que no eximirá a otros de tener que hacerlo de nuevo después de nosotros — responder a esta pregunta.

Es este cuestionamiento permanente, esta indeterminación asumida, lo que hace de la integración europea —y de su forma actual, la Unión Europea— un proyecto político diferente y revolucionario. Y no, como todavía se oye con demasiada frecuencia, por el hecho de que sea una construcción reciente; un tercio de los Estados miembros de la UE dio paso a Estados soberanos después de iniciarse el proyecto europeo [3] . Sin embargo, el modelo que encarnan, el Estado-nación, tiene más de dos siglos de antigüedad. Este no es el caso de la UE; no reproduce un modelo, sino que intenta inventar uno nuevo.

La Unión Europea actual tiene poco que ver con el proyecto iniciado en 1950 por los «padres fundadores» (véase anexo 1). Precisamente porque el proyecto no se ha modelado sobre una matriz preexistente; es el producto de «esfuerzos creativos» [4] , lo que significa que «Europa no se construirá de una sola vez, ni en una construcción global» [5] . Incluso hoy, en su forma actual, la UE es solo «una nueva etapa en el proceso de creación de una unión

cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Esto es [6] lo que justifica, a pesar de las imperfecciones, las decepciones e incluso los errores, que la dinámica se renueve y el proyecto continúe.

## UNA REMINISCENCIA HISTÓRICA...

El 12 de mayo de 2000, Joschka Fischer, el entonces ministro de Asuntos Exteriores alemán, tituló un discurso en la Universidad Humboldt de Berlín como el libro que el lector tiene en sus manos: «Quo vadis, Europa?».

Este discurso, pronunciado en los primeros albores del tercer milenio, pretendía «contribuir a un debate que desde hace tiempo se desarrolla en la opinión pública sobre la «finalidad» de la integración europea, sobre su «finalización»; [y, para decirlo brevemente, Joschka Fischer respondió a su pregunta:] «solo puede haber una respuesta para los europeos si piensan en su propio bien y en el de sus hijos: Europa debe seguir adelante para completar su integración» [7] .

Este discurso tuvo una enorme repercusión en Europa y permitió a los europeos iniciar un ejercicio de negociación sin precedentes, con la convocatoria de una «Convención sobre el futuro de Europa», cuyos trabajos culminarían el 29 de octubre de 2004 con la firma, con gran pompa, de un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa [8] . Para los europeos y sus dirigentes nacionales, este tratado pretendía cerrar un ciclo que comenzó en diciembre de 1991 en Maastricht con la adopción de un Tratado de la Unión Europea [9] .

Diciembre de 1991 no solo fue el mes de la conclusión del Tratado de Maastricht [10] . También fue el mes del fin y la disolución de la URSS, así como del estallido de los conflictos en el territorio de lo que había sido la República Federal Socialista de Yugoslavia. En respuesta a estos múltiples retos, los Estados miembros de las Comunidades Europeas —que entonces eran doce— crearon una «Unión Europea» [11] , y emprendieron el camino hacia una moneda única (que se convertiría en los billetes y monedas de euro una década después).

El año 1991 fue un «momento de aceleración de la historia», que puso fin a una breve secuencia que comenzó en 1989 con el fin de la división del continente europeo (caída del Muro de Berlín) y continuó con la reunificación alemana (octubre de 1990). Todos estos acontecimientos, de importancia mundial, son sin embargo hechos que tuvieron lugar (al menos parcialmente en lo que respecta al fin de la URSS) en territorio europeo. Y que, por tanto, exigían a los europeos un importante reajuste del proyecto lanzado por Jean Monnet y Robert Schuman en 1950.

Hoy, ninguno de los dos firmantes de este volumen somos ni alemanes ni ministros de Exteriores de ningún país. Solo somos dos intelectuales que enseñan e investigan desde hace años en un país europeo, pero no integrado en la UE (Suiza) [12] , apasionados y fascinados por Europa. Europa —su Unión, su desunión, su historia, su complejización, sus instituciones, sus éxitos, sus tartamudeos, sus pasos en falso, sus raíces, sus identidades— ha ocupado gran parte de nuestras vidas y de nuestro trabajo académico. Intentamos comprender y transmitir este deseo de Europa a nuestros alumnos, colegas y conciudadanos.

Ambos somos conscientes de que este año 2021 puede ser un nuevo momento de especial densidad histórica, que llame a los europeos a tomar de nuevo su destino en sus manos —como esperaba y deseaba Joschka Fischer en el año 2000— y a reafirmar y relanzar su proyecto, necesariamente común, necesariamente europeo. El 9 de mayo de 2021 se lanzó una «conferencia sobre el futuro de Europa» precisamente con este fin. ¿Significa esto, como dijo Fischer en 2000, que Europa debe «perfeccionar su integración»? No es necesariamente lo que pedimos, porque la integración europea es hoy, como lo fue cuando se concibió, un esfuerzo, un proceso político y social en marcha, y como tal debe proseguirse, sin esperar que se complete. La Europa que vemos, que examinamos, que soñamos, es una dinámica, no un estado de perfección. Ni tampoco, por cierto, un Estado.

... DE LA QUE NO DEBEMOS TENER NOSTALGIA...

No ignoramos que la dinámica lanzada por el discurso de Berlín en 2000 fracasó estrepitosamente con el rechazo de la mayoría de los votantes franceses y holandeses en 2005 al «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». Independientemente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase anexo 2) y de la comunidad de profesores de derecho europeo que repiten como un mantra que los tratados son la constitución de la UE, el electorado europeo, o al menos una mayoría de él en dos Estados fundadores de la UE, rechazó democráticamente la idea de una Constitución europea [13] . El «modelo» propuesto por la Convención sobre el Futuro de Europa en 2004 —presidida por un expresidente de la República Francesa (Valéry Giscard d'Estaing) que soñaba en voz alta con crear unos Estados Unidos de Europa según el modelo federal estadounidense (un modelo que data de 1787 [14] y cuyas instituciones no van nada bien a principios de enero de 2021)— era una quimera monstruosa y disfuncional. Era nada menos que el prototipo de un Estado europeo, que los ciudadanos franceses y holandeses abortaron.

Los líderes políticos europeos reconocieron este hecho, aunque con cierta dificultad, el 25 de marzo de 2007. A continuación, se reunieron en una cumbre en Berlín para celebrar el 50º aniversario del Tratado de Roma (por el que se creó la CEE, un tratado que la Constitución para Europa de octubre de 2004 debería haber derogado). A continuación, señalaron que los tratados que están en la base de la Comunidad Europea y de la Unión Europea podían simplemente modificarse, como ya se ha hecho en varias ocasiones [15] . El objetivo declarado ya no era establecer una especie de Estado o Federación [16] Europea, sino «simplemente» [17] marcar «una nueva etapa en el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la manera más abierta y cercana a los ciudadanos». El abandono de la «gran ambición europea» [18] por parte de los dirigentes —y el retroceso a la idea, ciertamente tranquilizadora pero poco

innovadora, de un Estado europeo anclado en este tratado constitucional— había sido salvado por la lucidez de los votantes franceses y holandeses. De hecho, renunciar al Estado europeo mientras se persigue el proyecto europeo es una ambición aún mayor, y mucho más cercana al diseño original.

La perseverancia en esta perspectiva dinámica nos parece central y, de hecho, esencial para el futuro de Europa. A menudo se describe a Europa como un «viejo continente», y su demografía no lo niega. Si la edad es a menudo una fuente de sabiduría, también puede ser el preludio de la decadencia, incluso de la decrepitud. Pero la Europa que queremos, como una persona mayor, no tiene un destino inevitable de decadencia. Por el contrario, una dinámica puede combinar los activos de la edad (la larga historia de Europa y la considerable influencia que ha tenido en el mundo actual) con el entusiasmo de la adolescencia (la juventud y la insolencia innovadora del proyecto político europeo). Esto es lo que el proyecto europeo debe, necesariamente, permitir y producir. Sobre ello escribimos en este breve libro.

Sabemos que la Europa de 2021 no es la Europa de 2000.

En el año 2000 había 12 Estados miembros. Hoy hay 27, es decir, más del doble.

Es también —y esto es una gran novedad— no solo el resultado de la incorporación de nuevos Estados miembros (16 nuevos Estados miembros desde el año 2000), sino también de la retirada, el 31 de enero de 2020, de un gran Estado miembro, el Reino Unido.

Evidentemente, tomamos nota del hecho de que, al tiempo que la propia Unión Europea se ha visto sumida en una crisis política y existencial por no haber conseguido dotarse de una Constitución, también se ha visto confrontada a una serie de grandes crisis (externas):

— una crisis de la deuda soberana (principalmente entre 2009 y 2013) que vio cómo la moneda única, el euro, se tambaleaba pero resistía;

— una crisis migratoria desde 2015, y a la que estamos respondiendo colectivamente de forma absoluta y escandalosamente inaceptable;

— una pandemia sin igual en 2020, que hace tambalear no solo el sistema económico sobre el que se asienta la Unión Europea (liberalización del comercio de bienes, servicios y capitales, así como la libre circulación de personas en un mercado interior sin fronteras nacionales), sino el propio tejido de las sociedades europeas.

Por no hablar de los retos geopolíticos, como:

— el despertar del poder ruso ante el ambicioso acuerdo de asociación que la UE había propuesto a Ucrania en 2013;

— el Brexit, que por primera vez invierte, aunque sea «localmente» en una isla y un poco más [19] localizada en el norte del continente, la dinámica de la integración europea;

— el distanciamiento duradero de Turquía del proyecto europeo, y los retos de seguridad que esto supone para la UE (en relación con los flujos migratorios y la política de defensa dentro de la OTAN);

— la tentación aislacionista del socio y protector estadounidense, evidente bajo la administración Trump, para ser reevaluada bajo la administración Biden.

Para añadir peso a esta acumulación de crisis externas, podemos referirnos el ascenso de fuerzas políticas abiertamente antieuropeas en muchos países europeos.

Sin embargo, todas estas crisis y desafíos no han puesto de manifiesto, como muchos imaginaban, la fragilidad de la unión política europea. Por el contrario, esta sucesión de crisis arroja luz sobre la asombrosa resistencia del proyecto. Por poner un ejemplo:

es muy probable que el proceso del Brexit ponga en peligro la unidad del Reino Unido, más que la de la UE. ¿Quién habría apostado por ello?

## ... PARA PROSEGUIR JUNTOS LA AVENTURA EUROPEA...

De hecho, y en contra de lo que han podido escribir los agoreros de toda laya, la Unión Europea no se tambalea. No está en su ocaso, sino todo lo contrario. Las crisis que vive Europa son crisis de adolescentes. Y en la inmensa mayoría de los casos —también hay casos trágicos en los que el ser no sobrevive a los tormentos excesivos de la crisis adolescente— la salida de la adolescencia pasa por el paso a la edad adulta.

Si la salida «feliz» de la crisis de la adolescencia para los mamíferos bípedos que somos es el paso a la edad adulta —con diversas formas de reproducción de (o de oposición a) el modelo encarnado por los padres—, es más que dudoso que la UE salga de su crisis de identidad reproduciendo el modelo de quienes la parieron, es decir, seis Estados europeos, tal como eran en los años 50 o como han evolucionado después. Tampoco parece que se esté avanzando hacia un modelo radicalmente opuesto a los logros nacionales, como pueden soñar algunos intelectuales [20] . Y si el fin de la crisis de la adolescencia debería implicar, a pesar de nuestras dudas, el paso a un sistema institucional inspirado en un modelo de Estado, ¿qué modelo debería ser?, ¿el modelo federal alemán?, ¿el modelo republicano francés?, ¿el modelo parlamentario británico (que, a pesar del Brexit, muchos actores y observadores siguen considerando construir en torno a un mayor papel del Parlamento Europeo)? ¿Un modelo más complejo, basado en compromisos inestables entre visiones fundamentalmente diferentes del proyecto de sociedad común, como podemos ver en Bélgica o España? De hecho, una de las características de una construcción nacional es precisamente definir un modelo propio, que encarna una identidad nacional distinta de otras identidades nacionales. Sin embargo, es dudoso que incluso una UE madura se base, como la mayoría de los Estados, en la identidad de una nación [21] .

Por supuesto, se han propuesto modelos alternativos a una construcción de tipo nacional. Una «federación de Estados-nación»

(Jacques Delors) [22] , una federación (Olivier Beaud) [23] , una democracia cosmopolítica (David Held) [24] , una democracia posnacional (Jürgen Habermas [25] , Jean-Marc Ferry) [26] o incluso una sociedad europea totalmente despolitizada —¡como si en este último caso la emancipación de los europeos de sus Estados nacionales pudiera representar una emancipación de la política comparable a la que las sociedades europeas habían logrado respecto a la religión con el paso a la modernidad! ¿O una Europa de las regiones [27] , en la que la recomposición del poder no solo tendría lugar a nivel europeo, sino simultáneamente mediante la superación de los Estados europeos [28] «desde arriba» (UE) y «desde abajo» (regiones)? O, como reclama ahora el presidente francés (Emmanuel Macron) con mucho pulso y florituras retóricas, una Europa soberana, capaz de defender sus intereses en un mundo global hostil, en el que la Unión Europea se enfrentaría sobre todo a unos Estados Unidos distantes e indiferentes, una China emergente y ambiciosa, y una Rusia ciertamente insignificante desde el punto de vista económico, pero peligrosa desde el punto de vista militar, por no hablar de una Turquía que —ante el desdén y la dilación de los propios europeos— se ha desprendido de un posible destino europeo y se ve como una potencia regional competidora?

## ... EN LA DIRECCIÓN CORRECTA

Emmanuel Macron tiene en su propuesta un elemento que es completamente correcto, y otro que es tan erróneo como relevante el primero. El elemento correcto es que la geopolítica mundial ya no es aquella en la que nació el proyecto de las Comunidades Europeas (la posguerra de los años 50), ni aquella en la que se desarrolló la Unión Europea (el «triunfo» del liberalismo de los años 90).

La ONU estaba compuesta por unos 50 Estados al final de la Segunda Guerra Mundial, pero hoy cuenta con casi 200 (193, para ser exactos). El número de Estados miembros europeos en la década de 1950 representaba una quinta parte de los miembros de la ONU; ahora solo representan una séptima parte (14 por 100), aunque el número de Estados europeos ha aumentado considerablemente desde entonces [29] . El descenso no parece espectacular, pero no deja de ser significativo.

El bajo crecimiento demográfico de Europa —que sigue siendo positivo debido principalmente a la inmigración— hace que si en 1950 (año de la Declaración Schuman) los europeos representaban el 21,7 por 100 de la población mundial, en 2019 solo serán el 9,7 por 100. La «pérdida» de colonias y una mejor redistribución del valor añadido también han hecho que Europa pierda peso económico, aunque el éxito del mercado interior haya limitado esta erosión, ya que la cuota de la UE en el PIB mundial ha pasado de un 23 por 100 aproximadamente en los años 60 a un 18,5 por 100 en 2018. Sin embargo, la dinámica económica de la globalización no juega a favor de Europa.

De forma aún más explícita, el «directorio global» constituido por el G7, ahora suplantado por el G20 (véase anexo 3), ilustra esta pérdida de influencia de Europa. Instituciones informales formadas por las mayores economías del mundo, estos foros de decisión reúnen a las principales potencias económicas, que intentan

coordinar ciertas decisiones importantes, especialmente en el ámbito económico o la transición climática. En 1975, cuando se creó el G7, los Estados europeos eran cuatro de las siete principales potencias económicas del mundo (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido). En 1999, cuando se creó el G20, todavía había 4 Estados europeos entre los 20... Hemos pasado del 57 por 100 del tablero al 20 por 100. Esto es significativo; por tanto, tiene razón el presidente francés al afirmar que el lugar y el papel de Europa se están erosionando. Eso es un hecho.

¿Significa esto que debemos reaccionar ante este estado de cosas creando una Europa poderosa? ¿Una Europa soberana? ¿Sería eso efectivo? ¿No significaría una renuncia a los valores fundamentales que presidieron la concepción y el desarrollo del proyecto europeo?

En las páginas siguientes, intentaremos demostrar que el proyecto europeo es interesante precisamente porque no se inscribe en esta lógica de poder militar o económico. Que el proyecto europeo, en la medida en que los europeos se atrevan a seguir persiguiéndolo, es un proyecto de transformación de la sociedad. No la reproducción a mayor escala de los modelos de sociedad que nos legaron los siglos XVIII, XIX y XX, sino precisamente la innovación de una sociedad europolítica, es decir, cosmopolítica, pero a escala europea.

Por supuesto, la visión que defendemos a continuación es solo una de las muchas posibles. Pero nos parece que merece atención y cuidado. Como decíamos más arriba, la nueva Europa es todavía un adolescente frágil, no un ser robusto y hecho y derecho. Todavía tiene que descubrir su propia capacidad de movilización, por lo que aún merece algo de paciencia y oportunidades para desarrollarse. Esto no quiere decir que nos encontremos entre los eurobots para los que la defensa de la Unión Europea tal y como es hoy es una cruzada. No somos cruzados; las cruzadas no fueron muy buena idea, por decir algo, como tampoco lo es la yihad hoy en día (que no es más que una imagen adaptada a las «técnicas de combate» contemporáneas). No se trata, pues, de imponer el proyecto europeo con fórceps, ni a los europeos ni al resto del mundo. Los pocos intentos de unificación europea de este tipo —la Europa napoleónica, los sucesivos Reichs alemanes— no han tenido éxito, y nos parece muy poco acertado proponer un proyecto basado en

estas matrices.

Por el contrario, el reconocimiento y la comprensión de la singularidad, de la novedad revolucionaria del proyecto de integración europea debería pensarse también como un proyecto cultural, como ocurre en el mundo del arte, donde los hechos se imponen mediante la adhesión. Cuando una nueva tendencia artística consigue imponerse, no es por la fuerza o la coacción. Es porque en algún momento permite a algunas personas de la comunidad entender que otra visión, otra forma de expresar las percepciones, los sentimientos, puede tener sentido. Creemos que el éxito del proyecto europeo vendrá de un movimiento de este tipo. Y esa es la dificultad y la paradoja. La continuación y el éxito del proyecto europeo es un proyecto que ya no puede ser político. Pero su objetivo es precisamente «hacer política» liberándose de los códigos y la gramática de la política tal y como se han desarrollado desde Maquiavelo [30] . Por eso es difícil. Por eso es confuso. Quo vadis, Europa? Lejos, muy lejos, a costas y tierras desconocidas donde creemos que otra forma de habitar el planeta es posible. Y que el proyecto de integración europea —que no se limita en absoluto a la liberalización de los intercambios económicos o a la promoción de una competencia libre y no distorsionada, que solo han sido medios para un fin más fundamental— es un prototipo viable e interesante.

Ginebra, primavera de 2021

■

1 Nicolas Levrat y Jenaro Talens (eds.), «Les racines plurielles de l'Europe», número especial de la revista EU-topías. A Journal on Interculturality, Communication and European Studies, vol. 6, 2013, 69-149.

2 Véase Nicolas Levrat, «L'Europe est dans la question», en Korine Amacher y Nicolas Levrat (eds.), Jusqu'où ira l'Europe, Louvain-la-

Neuve, Bruylant-Academia, 2005, págs. 43-49.

3 Se trata de Chipre, Croacia, la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia y Eslovenia (véase la nota 29 para más detalles).

4 Como dice la primera frase de la «Declaración Schuman» del 9 de mayo de 1950: «La paz mundial no puede salvaguardarse sin un esfuerzo creativo a la altura de los peligros que la amenazan».

5 Quinta frase de la «Declaración Schuman» del 9 de mayo de 1950.

6 Tratado de la Unión Europea, art. 1.2.

7 La traducción completa al francés de este discurso está disponible en la página web del Senado francés: https://www.senat.fr/europe/avenir_union/fischer_052000.pdf.

8 Publicado en el DOUE C 310 de 16 de diciembre de 2004.

9 Publicado en el DOUE C 191 de 29 de julio de 1992.

10 El acuerdo político se alcanzó en la Cumbre de Maastricht del 10 de diciembre de 1991. Tal y como indican las conclusiones de la Presidencia: «Las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y sobre la Unión Económica y Monetaria, reunidas a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, llegaron a un acuerdo sobre el

proyecto de Tratado de la Unión Europea sobre la base de los textos (SN 252/1/91) sobre la Unión Política y sobre el proyecto de Tratado de la Unión Económica y Monetaria. La redacción jurídica final y la armonización de los textos se llevarán a cabo para que el Tratado pueda firmarse a principios de febrero de 1992 (doc. SN 271/1/91, pág. 2). Por ello, la fecha oficial de la firma del Tratado es el 7 de febrero de 1992.

11 Como veremos, la UE solo aparece formalmente con el Tratado de Maastricht (en 1992) de forma embrionaria. El formulario actual data de diciembre de 2009.

12 Ambos, profesores de la Universidad de Ginebra; uno (Nicolas Levrat), catedrático de Derecho Europeo, y el segundo (Jenaro Talens), catedrático emérito de Literaturas Hispánicas y Literatura Comparada, y ambos, miembros, primero, del Instituto Europeo, y, más tarde, tras su reconversión, del Global Studies Institute de la misma Universidad, del que Nicolas Levrat es, en la actualidad, director.

13 El 29 de mayo de 2005, el 54,68 por 100 de los votantes franceses rechazaron el CETA en un referéndum. El 1 de junio de 2005, el 61,54 por 100 de los votantes holandeses votaron en contra de la adopción del Tratado.

14 Fecha de la adopción de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, que no se ha modificado mucho desde entonces.

15 El Tratado de Maastricht (véase la nota 10) revisó fundamentalmente los tratados comunitarios y estableció la UE. Transformó profundamente la forma de llevar a cabo el proyecto europeo, pero también creó desequilibrios estructurales. Por ello,

fue revisado por el Tratado de Ámsterdam (1997) y luego por el Tratado de Niza (2001). Las revisiones de los tratados entre 1987 (Acta Única Europea) y 2007 (Tratado de Lisboa) fueron una práctica frecuente.

16 Ese mismo año, Olivier Beaud publicó una Théorie de la Fédération (París, PUF, 2007), que pretende definir la Federación como una construcción política propia, fundamentalmente diferente de las construcciones estatales, cuya materialización sería la Unión Europea —volveremos sobre ello más adelante (véanse págs. 109-115).

17 Evidentemente, nuestros alumnos renegarán de esta descripción, ya que, como estamos obligados a mostrarles en nuestras clases, este cúmulo de tratados europeos que se complementan, se enmiendan y se modifican mutuamente ha construido un conjunto institucional y político abominablemente complicado...

18 Artículo 1.2 del Tratado de la Unión Europea, revisado por el Tratado de Lisboa.

19 Nos referimos aquí a la complejísima situación de Irlanda del Norte, que, aunque forma parte del territorio geográfico de la isla de Irlanda, actualmente está integrada en el Reino Unido, con un estatus muy especial tras el Acuerdo de Belfast del Viernes Santo de 1998.

20 Véase, en particular, Denis de Rougemont, «De l'Europe des États coalisés à l'Europe des peuples fédérés», Schweizer Monatshefte, 58, 1978.

21 Véase también Liah Greenfeld, Nationalism. Five Roads to Modernity, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1992) (hay traducción española: Nacionalismo. Cinco vías hacia la modernidad, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005). Este libro demuestra que la constitución de las «grandes» naciones tal y como las conocemos hoy (Alemania, Estados Unidos de América, Francia, Italia y Reino Unido) se hizo con fórceps, lo que ya no sería posible en este momento, sobre todo teniendo en cuenta el desarrollo de las garantías europeas e internacionales de los derechos fundamentales de las personas y de los derechos de las minorías (que están expresamente garantizados por el artículo 2 del TUE, al igual que las identidades nacionales por el artículo 4 del TUE).

22 Véase Gaëtane Ricard-Nihoul, Pour une Fédération européenne d'États-nation: la vision de Jacques Delors revisitée, Bruselas, Lacier, 2012.

23 Théorie de la Fédération, París, PUF (col. Léviathan), 2007.

24 Cosmopolitanism. Ideals and Realities, Cambridge, Polity Press, 2010 (hay traducción española: Cosmopolitismo. Ideales y realidades, Madrid, Alianza, 2012).

25 The Crisis of the European Union. A Response, Cambridge, Polity Press, 2012.

26 Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale, París, Éd. du Cerf, 2005.

27 Se trata de una retórica que llevaba la Asamblea de las Regiones de Europa, fundada en 1985, pero que ahora está perdiendo terreno. Consulte el sitio web http://www.aer.eu/fr/, o N. Levrat, L'Europe et ses collectivités territoriales. Réflexions sur le pouvoir local dans un monde global, Bruselas, PIE-P. Lang, 2005.

28 Véanse, en particular, los numerosos escritos de Denis de Rougemont sobre el tema. Una de las más explícitas: «Hacia una Federación de Regiones», en La Révolution Fédéraliste, París, Presses d'Europe, 1969, págs. 57-80.

29 Han surgido como «nuevos Estados europeos» desde 1945: Bosnia y Herzegovina (1993, de la República Federativa Socialista de Yugoslavia —en adelante, RFSY—), Croacia (1993, de la RFSY), Estonia (1991, de la URSS), Kosovo (estatus disputado; aún no admitido en la ONU; de la RFSY), Letonia (1991, de la URSS), Lituania (1991, de la URSS), Macedonia [Norte desde 2019, antes de ser reconocida oficialmente como ARYM] (1993, de la RFSY), Moldavia (1991, de la URSS), Montenegro (2006, de la RFSY), República Checa (1992, de Checoslovaquia), Serbia (1993 —cambio de nombre en 2006—, de la RFSY), Eslovaquia (1992, de Checoslovaquia), Eslovenia (1993, de la RFSY).

30 Niccolò di Bernardo dei Machiavelli, Il Principe, 1532.

# I

# La imaginación política

En las siguientes páginas queremos defender el proyecto de integración europea, devolviéndole su sentido original y su singularidad innovadora. Por todo tipo de razones, comprensibles y ligadas a contingencias a corto o medio plazo, a una adaptación a nuevas condiciones geoestratégicas (por ejemplo, el súbito derrumbe del Muro de Berlín), el proyecto europeo ha privilegiado tal o cual evolución sobre su finalidad (en esto estamos de acuerdo con el análisis de Joschka Fischer). Todos estos avances han contribuido evidentemente al progreso del proyecto europeo. Pero demasiados responsables, observadores y analistas han centrado su lectura de Europa en estos acontecimientos, que aparecen entonces como elementos estructurantes y constitutivos del proyecto, cuando solo han sido etapas del mismo. La integración es la dinámica europea, no el estado de Europa en un momento dado. Demasiadas veces hemos creído entender a Europa mirando el dedo que señala la luna, olvidando mirar más allá [31] . Preferimos a los tontos.

## ELOGIOS A ERASMO (¿O POR QUÉ AFERRARSE A LA INSOLENCIA INNOVADORA DEL PROYECTO POLÍTICO MÁS AMBICIOSO DE LOS ÚLTIMOS 100 AÑOS?)

Erasmus, como muchos saben, es un programa europeo que pretende facilitar la movilidad de los estudiantes. Incluso se ha ampliado a otros grupos de jóvenes en su última versión. Este programa ha tenido un gran éxito, y la movilidad, durante unos meses o un año, se ha convertido en una oportunidad habitual para una gran parte de la juventud europea, lo que sin duda contribuye a que se familiarice con realidades distintas a las de su país de origen. Incluso la cultura popular se ha apoderado del fenómeno [32] y, en 2019, la Comisión Europea anunció que en Europa nacerían más de un millón de «bebés Erasmus» (es decir, nacidos como resultado de encuentros durante estancias de movilidad Erasmus).

Sin embargo, el título de este capítulo no se refiere en absoluto a este programa, sino al humanista del siglo XV Desiderius Erasmus Roterodamus, Erasmo de Rotterdam. Hoy en día es más conocido por su Elogio de la locura [33] . El primer capítulo de su panegírico explica las razones de su homenaje, subrayando lo mucho que se necesita la locura de los padres para traer a los niños al mundo. Y que sin la locura de estos padres, no habría ocurrido. Es un homenaje de este tipo el que queremos rendir aquí a los padres (perdón por el equilibrio de género, no era la norma en aquella época) del proyecto europeo [34] . En efecto, hacía falta un grano de locura para pensar, en 1950, es decir, en plena Guerra Fría, en proponer un proyecto de paz europeo basado no en la disuasión ni en una alianza militar, sino en un proyecto de integración económica a largo plazo que recogiera y materializara el idealismo kantiano de una paz perpetua, en la que las naciones comerciaran en lugar de entrar en guerra entre sí. Es, en efecto, un tributo a esta visión, y a su perdurable relevancia, lo que nos convence, aún hoy, de defender su validez y de desear que continúe su impulso.

*Por qué la Unión Europea es un proyecto político ambicioso*

A diferencia de los futuros ciudadanos de los Estados Unidos de América, que en 1787 se autoproclamaron «Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos de América» [35] y establecieron la arquitectura institucional —que sigue vigente más de dos siglos después— de la que iba a ser la primera potencia mundial, la Declaración de Schuman en el origen del proyecto europeo, en 1950, advertía, por el contrario, que «Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto: se hará a través de realizaciones concretas que crearán ante todo una solidaridad de hecho». Esta cita, un clásico de todos los turiferarios de la construcción europea, no se interpreta correctamente. Para la mayoría de los especialistas europeos, esta referencia se refiere a los primeros pasos del proyecto, incluso a la realización del mercado interior (véase anexo 4), completado oficialmente el 1 de enero de 1993. Esta fase de creación de «una solidaridad de facto», es decir, de un entrelazamiento de las economías de los Estados miembros, se habría completado entonces, permitiendo que tuviera lugar la siguiente fase. Es decir, la Unión Europea, que apareció en noviembre de 1993, primero para complementar a las Comunidades Europeas y luego, el 1 de diciembre de 2009, para sustituirlas. Esta visión nos parece errónea y poco ambiciosa.

Si la fase dinámica del proyecto europeo se hubiera limitado a la creación de un amplio mercado que permitiera a los empresarios y consumidores europeos beneficiarse de las ventajas de las economías de escala, no habría sido más que un proyecto de liberalización económica. Muchos autores han sostenido que la Comunidad Económica Europea fue el prototipo de la liberalización comercial a nivel mundial, tal y como se ha logrado desde 1994 bajo la égida de la OMC [36] . Si estas hubieran sido sus únicas ambiciones y logros, y si por tanto, como prevén algunos dirigentes europeos, el principal objetivo de la UE hubiera sido consolidar su estructura institucional (como dijo Joschka Fischer en el año 2000), el proyecto no habría sido lo suficientemente ambicioso como para

justificar el sacrificio de árboles para garantizar la impresión de este libro. Y afirmémoslo, hay que contentarse con el burdo oscurantismo de una concepción de la sociedad europea infundida de ordoliberalismo para considerar que las «solidaridades de hecho» se realizan plenamente por la existencia de cadenas de valor transnacionales dentro de Europa.

a)Las sutiles y discretas ambiciones de los padres fundadores

La solidaridad, en el imaginario político y en la historia de los Estados europeos, no puede limitarse a favorecer las condiciones de producción de la riqueza. El término «solidaridad», que está por tanto en el origen y en el ADN del proyecto de integración, es precisamente uno de los elementos que constituyen el cemento de las comunidades políticas, en particular de las comunidades nacionales. Es esta solidaridad nacional la que justifica el desarrollo de servicios públicos accesibles a la mayoría, de mecanismos de redistribución de la riqueza, de una red de seguridad social para los ciudadanos, que al mismo tiempo permite excluir a los «extranjeros» de estos privilegios reservados a los miembros de la comunidad política [37] . Esta solidaridad diferenciada y las formas que adopta están, en mayor o menor medida, en el centro de los proyectos liberales nacionales. El gran filósofo liberal estadounidense John Rawls, en su obra magna de 1971 [38] , intenta definir las condiciones de una sociedad justa... dentro de un marco nacional para explicar por qué esta obligación de justicia no puede extenderse más allá de la comunidad política común, que en el siglo XX toma la forma nacional.

Es precisamente aquí donde la UE se convierte en un proyecto ambicioso y transformador. El artículo 7 del Tratado de Roma de 1957 por el que se establece la Comunidad Económica Europea apunta el siguiente principio: «En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad». Este principio, que está en el corazón del proyecto europeo, es un principio «europolítico», es decir, un principio

cosmopolítico [39] , pero su alcance se limita a los Estados que participan en esta aventura europea. Esta es la loca ambición de la Unión Europea. Por supuesto, en 1957 y en los años siguientes, «el ámbito de aplicación del Tratado» se dirigía esencialmente al disfrute de las libertades económicas previstas en el marco de la realización de un mercado común; pero progresivamente, a través de las sucesivas modificaciones de los tratados, se iniciaron políticas de redistribución en el ámbito de la UE. Y el antiguo artículo 7 del TCE es ahora el artículo 18 del TFUE. La ambición «europolítica» permanece y extiende sus efectos a nuevos ámbitos. Ninguna sorpresa para los que saben leer y esperar.

En efecto, las solidaridades de hecho (mencionadas como objetivo principal en la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950) apuntan a esta idea de extender, más allá de cada comunidad política nacional, una red de solidaridad entre los europeos. Y esto es difícil. Sin embargo, uno de los posibles efectos positivos de la pandemia de COVID-19 que sufrimos desde hace algo más de un año fue la decisión, tomada en julio de 2020 y confirmada en noviembre del mismo año, de acordar el lanzamiento de un plan de recuperación económica para Europa de 750.000 millones de euros (NextGenerationEU) [40] , que se financiará con deuda europea [41] . La mayor parte de esta suma (721.900 millones de euros) se dedicará a la cohesión y la resiliencia de las sociedades europeas. Ciertamente, no se trata todavía de una solidaridad equivalente a la nacional (la suma total representa menos del 5 por 100 del PIB de la UE) [42] , pero sin duda va más allá de la modesta redistribución que permite el presupuesto anual de la UE, estancado desde hace tiempo en torno al 1 por 100 del PIB de la UE.

Este es un paso importante, aunque todavía no se haya dado. De hecho, el acuerdo político de julio de 2020, impugnado por algunos Estados miembros antes de finales de ese año, aún debe ser validado por cada uno de los Parlamentos de los Estados miembros de la UE antes de que este mecanismo de recuperación sea efectivo. A principios de abril de 2021, cuando redactamos estas paginas, esto todavía no es así, lo que no impide que la Comisión Europea trabaje como si la suma prevista ya estuviera disponible. Así, las instituciones de la UE adoptaron, el 14 de diciembre de 2020, un «Reglamento» por el que se establece un «instrumento de

recuperación para apoyar la salida de la crisis de COVID-19» [43] y luego, lo que es más importante, el 12 de febrero de 2021, decidieron la creación de un «mecanismo de recuperación y resiliencia» [44] . Más allá de la «tecno-lengua» europea, que no tiene nada que envidiar a la novlengua orwelliana, existe una verdadera respuesta institucional de la UE, mucho más rápida que las transformaciones institucionales que las secuelas de la pandemia de COVID-19 obligarán a emprender a los Estados. Así pues, este acontecimiento en curso no solo es potencialmente importante, sino también revelador de lo que constituye tanto el éxito como el límite del proyecto europeo.

Éxito, porque a diferencia de otros mecanismos de cooperación internacional institucionalizada, la UE consigue resultados (véanse págs. 47-51, para un análisis de este mecanismo europeo de toma de decisiones). Limitada, porque estas decisiones y su aplicación anticipada no respetan los marcos democráticos existentes y, por lo tanto, están sujetas a una impugnación sustancial, debido a su falta de legitimidad (véanse págs. 51-53).

b)Los límites de un proyecto supranacional: el problema de las «transferencias de soberanía» y el déficit democrático

Robert Schuman (y su inspirador Jean Monnet) no veían el proyecto europeo que iniciaron como un simple tratado de libre comercio. Desde el principio, se ambicionó un proyecto «supranacional» distinto de una simple «organización de cooperación», como serían todas las demás organizaciones internacionales según la literatura jurídica y politológica.

Esta terminología «supranacional» estuvo presente desde el principio en los discursos de los promotores del proyecto en forma de Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). La CECA se basa en la idea de que los Estados que participarán en esta forma particular de organización europea aceptan ceder parte de su soberanía (esencialmente la soberanía económica, es decir, en un sistema liberal, no la de sus propias actividades, sino su capacidad

de regular las actividades de los agentes económicos) a un organismo común, llamado «supranacional». En este caso, este organismo común será la «Alta Autoridad», antecesora de la Comisión Europea. El término «supranacional» debía imponerse y sustituir al término «federalista», también en boga en aquella época [45] . Se trata probablemente de una herencia desafortunada que pesa hoy en día sobre la capacidad de evolución del proyecto europeo, ya que el término «federal» sigue siendo tabú en los discursos realistas sobre Europa (al igual que ocurre, pero por razones diametralmente opuestas, en los discursos sobre el Reino Unido o España). Es una pena, porque los horizontes del federalismo son más prometedores que los del supranacionalismo.

De hecho, el término «supranacional» no apareció con el desarrollo del proyecto de integración europea propuesto por el gobierno francés en 1950. Este término se había utilizado bastante en el contexto de la justificación de las expansiones coloniales europeas, especialmente a principios del siglo XX, lo que en estos tiempos es un pedigrí sospechoso. En segundo lugar, se opone directamente a los proyectos nacionales, al postular la existencia de un poder superior a los poderes nacionales. Esto, como veremos, es un escollo para la continuación del proyecto europeo. Sin embargo, muy pronto los observadores informados señalaron que los «poderes supranacionales» de la Alta Autoridad de la CECA no podían ejercerse contra la voluntad de los gobiernos de los Estados miembros [46] . Por lo tanto, no se trata tanto de una transferencia de soberanía como de un ejercicio conjunto de la misma por parte de los Estados europeos, como veremos más adelante (págs. 99-108).

Además, sin pretender estatus de órgano supranacional —que ni se reconoció en la literatura hasta principios de los años 90 [47] —, el Tribunal de Justicia de las Comunidades iba a desempeñar el papel de verdadero motor de la integración europea, adoptando decisiones que debían ser vinculantes para los Estados miembros. Este importante y largamente subestimado papel del Tribunal de Justicia tiene, sin embargo, un lado más oscuro. En efecto, si podemos alegrarnos de los progresos del proyecto europeo, en particular de la paz duradera en el continente [48] , o de la enriquecedora libertad de circulación de los ciudadanos europeos, las fuertes restricciones debidas a la pandemia de COVID-19

muestran, por el contrario, en qué se ha convertido la vida de los europeos en una UE sin fronteras. Hay que reconocer que esto va tanto en beneficio de los ciudadanos europeos —en el sentido de que las decisiones del Tribunal aumentan las libertades individuales de cada europeo— como en detrimento del control colectivo de su destino a través de las instituciones políticas que se supone que los representan.

Así, en una de sus progresivas decisiones, en la opinión unánime de la doctrina jurídica, el Tribunal de Justicia afirmará:

En virtud del principio de primacía del Derecho comunitario, las disposiciones del Tratado y los actos directamente aplicables de las instituciones tienen por efecto, en su relación con el Derecho interno de los Estados miembros, no solo hacer inaplicable ipso jure, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria de la legislación nacional existente, sino también —en la medida en que dichas disposiciones y actos forman parte integrante, con carácter prioritario, del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros— impedir la formación válida de una nueva legislación nacional en la medida en que sea incompatible con las normas comunitarias [49] .

En otras palabras, el Tribunal afirma en esta decisión que los Parlamentos nacionales están privados de sus poderes legislativos en los ámbitos de competencia de la Unión Europea. O, aún en otras palabras, que los derechos económicos de las empresas y los consumidores europeos les sean garantizados por las instituciones europeas (supranacionales) en detrimento de sus derechos democráticos, que en su momento y aún hoy son en gran medida competencia del ámbito nacional. Algunos partidos de izquierda antieuropeos desarrollan, a partir de esta observación, una retórica a menudo vehemente. A continuación, sacan la conclusión de que hay que abandonar el proyecto europeo (véase pág. 54). Esta conclusión es precipitada; si su observación es esencialmente correcta —porque, nos atrevemos a decirlo, el agua de la bañera está, efectivamente, a una temperatura inaceptable—, no es

apropiado tirar el bebé con el agua de la bañera. Analicemos este problema de frente y veamos qué se puede hacer.

Según la idea supranacional y la literatura dominante sobre la integración europea, los Estados miembros de la Unión Europea, al aceptar los tratados sobre los que se fundaron las Comunidades Europeas (1951 y 1957) y luego la Unión Europea (1992 y 2007), consintieron la transferencia irrevocable a la Unión Europea de parte de sus competencias soberanas. El propio Tribunal de Justicia lo manifestó ya en 1964 en los siguientes términos:

[...] al crear una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad, de capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y, en particular, de competencias reales resultantes de una limitación de las competencias o de una transferencia de competencias de los Estados a la Comunidad, los Estados han limitado, aunque sea en ámbitos limitados, sus derechos de soberanía y han creado así un corpus jurídico aplicable a sus nacionales y a ellos mismos; de ahí que el Tribunal de Justicia concluya que la transferencia por parte de los Estados de su ordenamiento jurídico interno al ordenamiento jurídico comunitario de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado supone, por tanto, una limitación definitiva de sus derechos soberanos, frente a la cual no puede prevalecer ningún acto unilateral posterior incompatible con el concepto de Comunidad [50] .

Esta decisión concreta del Tribunal es la base de la «doctrina de la primacía» del Derecho de la Unión sobre el conjunto de las legislaciones nacionales de los Estados miembros, por lo que constituye, por así decirlo, la piedra angular del Derecho europeo. No solo se realizan transferencias a la Unión Europea y sus instituciones, sino que estas disponen, a través de un complejo y sutil conjunto de mecanismos de decisión, de Decisiones, Reglamentos y Directivas europeas (véase anexo 5), y, a continuación, los procedimientos jurisdiccionales innovadores (en particular, un complejo mecanismo de diálogo entre jueces

denominado «mecanismo prejudicial»), de la capacidad de ejercer estas competencias de forma aparentemente autónoma y, en su caso, contra la voluntad de las instituciones políticas o administrativas de los Estados miembros de la Unión Europea. Esta opinión, por muy común que sea, no es del todo exacta.

De hecho, en los procesos de decisión europeos para la adopción de actos jurídicos europeos vinculantes para los Estados miembros siempre participa el Consejo de la UE. Este Consejo (también llamado Consejo de Ministros) es la institución en la que están representados los gobiernos de los Estados miembros y que debe aprobar en todos los casos los proyectos de actos para que sean vinculantes para los Estados miembros y sus ciudadanos. En algunos casos por unanimidad, hoy en día en la mayoría de los casos por mayoría cualificada (véase anexo 6), codecidiendo con el Parlamento Europeo. Por lo tanto, si el Derecho europeo se impone a los Estados europeos, no es sin su consentimiento.

Existe, según los términos utilizados en la ciencia política, una cadena de delegación: desde cada pueblo soberano, que delega el ejercicio de su soberanía en representantes (Parlamento nacional), que delegan a su vez el ejercicio efectivo del poder soberano (poder ejecutivo) en un gobierno, que representa así a los pueblos de los Estados miembros en el Consejo de la UE, adoptando este último muchos actos de derecho europeo por delegación de poder de los pueblos de los Estados miembros de la UE [51] . Es a través de esta vía intrainstitucional como las decisiones europeas deben considerarse legítimas. Sin embargo, esto no funciona realmente. Se acusa constantemente a la Unión de «déficit democrático»; de encarnar un poder tecnocrático y antidemocrático, como exige la doxa liberal, y desde 2009 el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea [52] .

Frente a esta desconfianza democrática, las Comunidades y luego la Unión Europea han intentado desarrollar el sistema europeo de toma de decisiones para intentar que la Unión sea más democrática. La idea misma de instituciones democráticas en un marco multinacional es una revolución copernicana. Desde su reaparición en los tiempos modernos, las instituciones democráticas han estado estrechamente vinculadas al marco nacional, o subnacional. Tanto es así que, en una curiosa decisión de 2009, el Tribunal

Constitucional alemán afirmó que Alemania no podía participar en la UE porque no ejercía las competencias democráticas, que, según expresó, solo existían en el marco nacional alemán [53] . Sin embargo, hay muchos mecanismos democráticos integrados en la arquitectura institucional de la UE:

— Desde 1979, los miembros del Parlamento Europeo son elegidos directamente por los nacionales de los Estados miembros de la UE.

— En 1992 se estableció una «ciudadanía europea».

— Ese mismo año se creó el cargo de «Defensor del Pueblo Europeo», responsable ante el Parlamento Europeo, para responder a las quejas de los ciudadanos europeos.

— En 1994 se creó el Comité de las Regiones, compuesto por representantes electos regionales o locales, es decir, más cercanos a los ciudadanos, lo que debería aumentar la legitimidad de los procesos democráticos europeos.

— Desde 1999, el Consejo de Ministros debe reunirse en público cuando actúa como legislador europeo. No se trata de una hazaña, sino de un cambio de la atmósfera silenciosa y discreta de las negociaciones diplomáticas a los requisitos de publicidad de un proceso de deliberación.

— A partir de esa misma fecha, las instituciones europeas están obligadas a ser extremadamente transparentes, publicando todos los documentos de las instituciones o poniéndolos a disposición de quien los solicite.

— Desde 2009, al menos un millón de ciudadanos europeos han podido pedir a la Comisión Europea que proponga nueva legislación europea a través de una «Iniciativa Ciudadana Europea».

— Desde la misma fecha, los parlamentarios nacionales de los Estados miembros —según un procedimiento algo complejo, es cierto— pueden solicitar la retirada de un proyecto de acto legislativo europeo que no respete el principio de subsidiariedad [54] .

— El Tratado de la Unión Europea, revisado por el Tratado de Lisboa, contiene entre sus primeras disposiciones cuatro artículos (9 a 12) que se refieren a los principios democráticos.

Eso es mucho esfuerzo. Y, sin embargo, no cambia la percepción predominante de que las instituciones europeas son antidemocráticas [55] . ¿Por qué?

Fue un politólogo estadounidense, Andrew Moravcsik [56] , quien en 1998 propuso una explicación que parece muy plausible. Se preguntaba por qué los gobiernos de los Estados europeos habían entrado (o querían entrar) en un sistema de este tipo y, además, aceptaban las revisiones de los tratados que seguían aumentando los poderes de la UE a costa de los de los Estados miembros. ¿Por qué aceptan ceder competencias nacionales soberanas a instituciones «supranacionales» de discutida legitimidad? Su respuesta es muy clara y, en definitiva, bastante inquietante.

Moravcsik señala que son las competencias normativas —legislativas— las que se transfieren a la UE. No los poderes ejecutivos, ya que la UE se basa en el «federalismo ejecutivo» [57] , es decir, las administraciones que aplican la legislación y las políticas de la UE son las de los Estados miembros, no una administración europea. En contra de la creencia hábilmente mantenida por los antieuropeos, la UE no es una máquina administrativa infernal y gigantesca que controla la vida de los europeos. De hecho, el número de funcionarios de la UE es muy reducido, y la Comisión tiene muy pocas tareas administrativas propias. Se «contenta» con iniciar políticas (poder de iniciativa) y controlar su aplicación por parte de los Estados miembros, con la ayuda del Tribunal de Justicia si es necesario, al que puede pedir que condene a un Estado recalcitrante. Actualmente hay unos 55.000 funcionarios europeos (33.000 de los cuales trabajan para la Comisión), lo que representa el 0,1 por 100 de la población de la UE. Así que los gobiernos de los Estados miembros no están perdiendo realmente poder. Al contrario.

De hecho, el poder que transfieren a las instituciones de la UE es principalmente el de los Parlamentos nacionales que, como hemos

visto anteriormente, son, según el Tribunal de Justicia, incapaces de ejercer sus competencias. Ciertamente, los gobiernos nacionales pierden su capacidad de iniciar procesos legislativos ante sus Parlamentos nacionales, ya que es la Comisión Europea la que tiene el «poder de iniciativa» a nivel europeo, es decir, la capacidad de presentar un proyecto de acto europeo. Sin embargo, la Comisión Europea no toma este tipo de iniciativas con total independencia. Antes de presentar una propuesta de acto, consulta ampliamente a los gobiernos de los Estados miembros y a las partes interesadas. Así pues, los gobiernos nacionales no están excluidos del proceso de iniciativa, pero deben ejercerlo conjuntamente con la Comisión Europea y los demás Estados miembros. En ese sentido, son «colegisladores» con el Parlamento Europeo, produciendo así textos de rango supralegislativo en su ordenamiento jurídico nacional, sin ningún control político por parte de su Parlamento nacional. Como señala Moravcsik, para los miembros de un gobierno nacional, esto es más bien un «buen trato».

El déficit democrático europeo es, pues, principalmente este mecanismo que permite a los gobiernos europeos, con el apoyo de sus ciudadanos o de su Parlamento —ya que cualquier revisión de los tratados en la fundación de la UE debe ser «ratificada por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales» [58] —, confiar ámbitos de política pública a la Unión Europea.

Paradójicamente, este requisito de ratificación unánime por parte de los Estados miembros para la transferencia de nuevas competencias a la UE es en sí mismo problemático desde el punto de vista democrático, como veremos más adelante (págs. 99-108). Así que los mecanismos institucionales de la Unión Europea no son democráticos. Así es. ¿Esto es serio? Este es, en efecto, un aspecto central de la cuestión. El modelo democrático —que en principio no cuestionamos en absoluto— fue concebido en marcos inicialmente urbanos y luego nacionales. ¿Están realmente adaptados, y son deseables, a nivel «supranacional»? Ya advertimos que el proyecto europeo es un viaje. Un viaje hacia un destino que tal vez aún no se conoce: Quo vadis, Europa?

c)La Unión Europea como sistema complejo de gobernanza multinivel

El concepto de gobernanza multinivel fue introducido en el léxico de ciencias políticas por un investigador estadounidense sobre Europa, Gary Marks, en 1992. Con este término y el concepto subyacente intentaba describir el proceso de producción y aplicación de la política regional europea, también llamada entonces política estructural y ahora «política de cohesión».

La política de cohesión fue iniciada en 1988 por la Comisión Europea. Rápidamente se convirtió en una de las políticas europeas más importantes, consumiendo más del 40 por 100 del presupuesto total de la Unión Europea. Se trata esencialmente de una política de redistribución, ya que el 90 por 100 de la suma asignada a esta política se destinó a las regiones «atrasadas en el desarrollo», es decir, cuya renta per cápita es inferior al 75 por 100 de la renta per cápita media de la UE. Sin embargo, aunque las cifras globales parezcan impresionantes (unos 150.000 millones anuales para la UE), esto representa como mucho un pequeño porcentaje del PIB total de la UE (apenas un 0,4 por 100). Las distintas políticas nacionales de redistribución (sobre todo las sociales) permiten una redistribución del PIB que oscila entre el 15 y el 32 por 100 del mismo, según las prioridades nacionales y los sistemas sociales. Así que la redistribución a través del presupuesto de la UE es limitada [59] , eso es un hecho (entre 15 y 30 veces menor que las políticas nacionales). Esta es una de las razones por las que la Comisión Europea, en los actos de derecho europeo que propone a los Estados miembros para establecer una política de cohesión económica y social, quiere que estas modestas intervenciones se concentren en algunas prioridades y territorios concretos.

Para ello, la Comisión propone que dicha política de intervención no se aplique a nivel nacional, sino a nivel regional, lo que permite identificar con mayor detalle las necesidades de las poblaciones menos favorecidas; de ahí el nombre de política regional de la UE. En contra de lo que imaginaban muchos especialistas europeos, la aplicación de esta política no ha conducido en absoluto a lo que se ha llamado una Europa de las regiones [60] —un modelo según el cual

la integración europea conduciría a un debilitamiento o incluso a la desaparición de los Estados miembros en beneficio tanto del nivel supranacional (las instituciones de la UE) como del nivel subnacional (las regiones)—, sino más bien a una gobernanza multinivel, que es algo muy diferente.

Volvamos a principios de la década de los años 90 del pasado siglo, cuando el término «gobernanza» gozaba de cierta popularidad, tanto en el mundo empresarial como en el estudio de las relaciones internacionales. Por ello, Gary Marks utilizará este concepto que, desde el punto de vista de la ciencia política, permite captar procesos de producción y aplicación de políticas públicas más difusos y menos estructurados que un análisis de las acciones de las estructuras gubernamentales por sí solas. En este paradigma, le parece interesante subrayar que la Comisión Europea, en el marco de esta nueva política regional, impone a los Estados miembros de las Comunidades (véase anexo 7) una consulta y una asociación plena de las autoridades regionales, tanto para la elaboración de los planes de desarrollo regional como para la aplicación efectiva de esta política de cohesión. Esta participación de las autoridades subnacionales en una parte importante de la política europea tuvo que ser validada por la propia Comisión (el llamado principio de asociación) [61] . Gary Marks concluye que, en la Unión Europea, las permanentes interconexiones entre los niveles de poder hacen que ninguno pueda gobernar de forma independiente. Toda producción y aplicación eficaz de políticas públicas requiere la movilización simultánea y coordinada de varios niveles de gobierno. Se trata de una gobernanza multinivel.

Desarrollado en el marco específico de la política estructural europea, sus conclusiones fueron adoptadas por la propia Comisión Europea para describir el funcionamiento institucional de la Unión en su conjunto [62] . En el marco de la Unión Europea, la gobernanza multinivel tiene la gran ventaja de proporcionar una comprensión global del proceso, superando la antigua división entre «intergubernamentalistas y supranacionalistas» (véase anexo 8). Capta con bastante acierto la complejidad del funcionamiento contemporáneo de los asuntos públicos; esta comprensión de las modalidades de la acción pública se ha extendido desde entonces a muchos otros marcos institucionales, tanto internacionales como

nacionales. Tiene la ventaja de permitir una mejor descripción y comprensión de los mecanismos reales de la acción pública y del ejercicio del poder. Por otra parte, este modelo no tiene la simple apariencia de un sistema «correctamente organizado», en el que los actores están claramente identificados y al que es fácil atribuir la responsabilidad política (accountability) de los éxitos o fracasos. Por el contrario, es un «sistema complejo», en el que la atribución de actos y sus consecuencias no es necesariamente lineal...

Esto no es bueno para la democracia, que se basa en la idea de que los ciudadanos soberanos delegan el ejercicio de su soberanía en representantes, sobre los que luego ejercen un control periódico mediante elecciones. En un sistema de gobernanza a varios niveles, la responsabilidad política se erosiona... Esto también contribuye al déficit democrático... en todos los niveles. Y más aún en el caso de la UE, que está estructuralmente construida sobre una maraña de competencias y responsabilidades.

¿Significa esto que hay que abandonar el proyecto europeo (véase el apartado siguiente) o revisarlo completamente (véanse págs. 61-64)? ¿O sacrificar la democracia por la paz? ¿O revisar los marcos conceptuales a través de los cuales analizamos las formas y modalidades de la vida pública en la sociedad? ¿Imaginar una nueva gramática de la política? Este es el reto que queremos asumir —nada más y nada menos— en las páginas que siguen. Sin haber intentado comprender primero por qué muchos prefieren imaginar la renuncia al proyecto y la vuelta a la gramática soberanista y nacionalista de la política.

*¿Por qué hay tanta gente que piensa en abandonar este proyecto?*

El proyecto europeo, en su forma actual, ya no tiene muchos partidarios. Entre los que la han abandonado francamente —los británicos tras el Brexit—, los que niegan su existencia —como hizo la administración estadounidense de Donald Trump, que prefirió tratar con los líderes de los grandes Estados miembros de la UE antes que con la propia UE— o los que impugnan su funcionamiento, desde dentro o desde fuera, el campo de los partidarios, entre los que nos encontramos, está escasamente poblado. Ya sea que la impugnación se base en razones ideológicas (Trump, nacionalistas europeos, China que no comparte los «valores» establecidos en el artículo 2 del TUE) o en razones pragmáticas —la UE no es lo suficientemente eficiente, no es lo suficientemente legítima, no es lo suficientemente social, etc.—, los manifestantes parecen venir de todas partes para afirmar que la Unión Europea no es una estructura viable.

Estamos de acuerdo con ellos en que la actuación de la UE no siempre es digna de elogio. Que incluso una política como la «política migratoria» de la UE conduzca a violaciones masivas de los derechos fundamentales de los migrantes que se acercan a la UE, a miles de muertes por ahogamiento en el Mediterráneo, el Egeo o el Atlántico, lo que constituye una negación deliberada e inaceptable de la noción de «dignidad humana», en la que la UE dice estar fundada, según su propio tratado constitutivo [63] . Es escandaloso y, por decirlo claramente, inadmisible. Pase lo que pase, quedará como una mancha indeleble en el proyecto europeo, y en la generación de dirigentes que estaban en el cargo cuando se desarrolló y aplicó esta «política».

No menos escandalosa es la política de austeridad que los gobiernos europeos adoptaron y aplicaron en 2009 —bajo los colores de un «pacto de estabilidad»— para combatir la crisis de la deuda soberana; era, y en algunos aspectos sigue siéndolo, antisocial, antidemocrática [64] y económicamente ineficiente. El daño al

proyecto europeo y a la vida de muchos europeos es considerable y difícilmente excusable.

Más allá de estas dos recientes y escandalosas políticas europeas, podríamos utilizar muchos otros ejemplos para criticar los logros concretos de la Unión Europea. Esto no significa, sin embargo, que debamos renunciar al proyecto de integración europea. Criticamos —como puede y debe hacerse en un espacio democrático liberal vivo— las políticas de la Unión Europea; sin embargo, no cuestionamos el proyecto mismo de integración europea. No todo el mundo hace esta distinción, por decir algo. Así, el proyecto europeo es cuestionado abierta o implícitamente por muchos actores en la actualidad. En primer lugar, hay quienes lo cuestionan argumentando que su germen es «nacionalista» (véase pág. 54). Otros se basan en el llamado pragmatismo proeuropeo y pretenden reducir el proyecto europeo a un «núcleo duro» de unos pocos Estados, principalmente occidentales (véanse págs. 61-64).

a)Renuncias nacionalistas

El nacionalismo y la construcción de Europa han tenido una relación antagónica desde el inicio del proyecto. Muy claramente, el proyecto francés materializado por la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 pretende crear las condiciones que impidan, como desgraciadamente ocurrió después de la Primera Guerra Mundial, un resurgimiento del nacionalismo cuya evolución solo puede conducir a tensiones y riesgos de conflictos. Así, el proyecto europeo ha sido desde el principio un proyecto construido contra la lógica clásica del nacionalismo. Desde este punto de vista, no es sorprendente que los partidarios del nacionalismo clásico se opongan al proyecto de integración europea (véase el punto siguiente). Por otro lado, es más sorprendente la aparición de las esperanzas de los europeístas en una Europa soberana, cuyos fundamentos e instituciones parecen ser, conceptualmente, los de una «nación europea» (véanse págs. 57-61)

a.1) La renuncia del primer tipo: la Europa de los Estados-nación

Numerosos partidos políticos, generalmente situados en los dos extremos del espectro político, impugnan el proyecto europeo invocando la soberanía nacional. Según distintas perspectivas, y no siempre sin otras motivaciones ulteriores relacionadas con cada escenario político nacional, los defensores de estos discursos invocan la soberanía nacional como horizonte inexpugnable del proyecto de sociedad al que aspiran. En la medida en que la integración europea no respeta la soberanía nacional —lo cual es cierto—, hay que combatirla y rechazarla, para permitir la vuelta a la expresión de la soberanía nacional en el marco del Estado-nación.

Algunas posiciones son más radicales que otras. En general, aunque en algunos casos particulares la afirmación deba matizarse, los partidos radicales de la oposición, cuyo objetivo es no participar en el ejercicio institucional del poder, son más explícita y definitivamente antieuropeos que los partidos que aspiran o participan realmente en el ejercicio del poder. El ejemplo más llamativo es probablemente el partido Syriza en Grecia, que llegó a gobernar el país y a celebrar un referéndum sobre Europa en 2015. Una evolución similar se observa en España (Podemos) o Italia (Movimento 5 Stelle), que aceptaron participar en coaliciones de gobierno que defendían políticas proeuropeas. Incluso los partidos que aspiran al poder —como el francés Rassemblement National (antiguo Frente Nacional)— están suavizando su oposición a la UE en sus esfuerzos por atraer a una mayoría de votantes. La sinceridad de estas «conversiones» o relajaciones puede ser ciertamente cuestionada, y tendrá que ser analizada con el tiempo.

Aunque son antieuropeos, estos partidos participan en las elecciones europeas. Tras las últimas elecciones al Parlamento Europeo (2019), suman alrededor del 28 por 100 de los escaños. Esto no les permite tener una influencia significativa en el proyecto europeo por el momento, especialmente porque los principales partidos proeuropeos suelen formar alianzas proeuropeas que trascienden las divisiones políticas tradicionalmente presentes a nivel nacional. Esta resistencia duradera al proyecto europeo merece ser escuchada por ciertas críticas que pueden ser relevantes. Pero, en general, esta

oposición continua y estructural no ha sido hasta ahora un obstáculo significativo para el desarrollo del proyecto europeo. Sin embargo, esto podría cambiar, sobre todo si las políticas y los logros europeos no dan resultados que convenzan a los ciudadanos con poco bagaje político, que podrían acabar convencidos por el discurso populista de la mayoría de estos partidos, que proponen soluciones aparentemente fáciles y factibles a nivel nacional, oponiéndose a un proyecto europeo al que tildan de desencarnado, burocrático y distante.

Subrayemos, por último, el caso muy interesante —y no suficientemente tenido en cuenta— de ciertos partidos regionalistas-nacionalistas proeuropeos, como el SNP en Escocia o los partidos independentistas catalanes (con la excepción de la CUP). Estos partidos encarnarían un nuevo tipo de nacionalismo [65] , cuyo objetivo sería ser reconocido como pueblo de Europa, sin reclamar necesariamente la creación de un Estado-nación (véanse págs. 115-120).

a.2) El segundo tipo de renuncia: Europa soberana

Imaginar una Europa soberana, es decir, construida sobre el modelo del Estado-nación si quiere ser democrática, es fundamentalmente antieuropeo. Independientemente de lo que piensen los promotores de tal visión, probablemente todos eurófilos convencidos. De hecho, Europa fue concebida originalmente como un proyecto antinacional, y hoy es posnacional. Como hemos visto, el proyecto de integración europea no pretende fusionar las grandes naciones de Alemania, Francia, Italia, Hungría o Polonia en una sola nación europea, ni los Estados-nación más recientes (como Croacia, Estonia, Letonia, Lituania o Eslovenia), ni siquiera las naciones sin estado de los vascos, catalanes, corsos, escoceses, flamencos, etc. El proyecto no es, pues, el de una nación europea en cierne, sino el de una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» [66] , en la que «la Unión respeta la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional» [67] . Por lo tanto, es el esfuerzo de inventar una nueva forma política lo que hay que

perseguir, y no el cómodo repliegue a un modelo nacional, aunque sea de alcance continental.

Encontramos en este campo de los «anti-UE a su pesar», tres categorías de actores que hacen un daño considerable a la idea europea.

a) Los primeros son los promotores de la idea de un Estado europeo, probablemente encabezados por los miembros del «movimiento europeo» y los federalistas europeos —que con esta actitud traicionan los fundamentos mismos de la doctrina federalista (véanse págs. 109-115). Estos últimos, conscientes del riesgo que los repliegues nacionalistas antes mencionados suponen para el proyecto europeo (véanse págs. 54-56), presionan para que se produzcan cada vez más transferencias de competencias y poder a las instituciones supranacionales. Ciertamente actúan de buena fe (no les acusamos de nada), pero su ideal corresponde a una ruptura, a una negación del proyecto europeo, no a su profundización. Recordemos que si Winston Churchill, en un célebre discurso pronunciado en la Universidad de Zúrich en septiembre de 1946, pidió la constitución de unos Estados Unidos de Europa, este impulso político no fue lo que se materializó. En primer lugar, la UE se creó sin Churchill (ya había perdido el poder en 1950 y los británicos solo se sumaron al proyecto a última hora), y el contexto histórico que permitió la construcción nacional de Estados Unidos en los siglos XIX y XX ya no está presente, afortunadamente [68] , en el siglo XXI . Por lo tanto, consideramos que estos «nacionalistas europeos», eurófilos sinceros, proponen sin embargo una renuncia al proyecto europeo existente, para sustituirlo por un improbable (y probablemente indeseable) Estado europeo.

b) En segundo lugar, los que se apoyan en el debate existente en la doctrina jurídica alemana sobre la competencia de la competencia. En una perspectiva muy schmittiana, los juristas alemanes consideran que la entidad que tiene el poder de determinar (o asignar) la competencia entre los niveles de poder tiene la última autoridad. Y el debate, sobre todo en torno a la jurisprudencia progresista del TJUE, por un lado, y la desarrollada por el Tribunal Constitucional alemán en torno a la ratificación por parte de

Alemania de los Tratados de Maastricht y Lisboa, por otro, separa a quienes sostienen que la competencia de la competencia es de los Estados miembros (ya que son «dueños de los tratados», esto significa que son ellos los que deciden qué competencias pueden ser ejercidas por la UE y sus instituciones) y a los que defienden la necesidad, para que el proyecto europeo siga avanzando, de reconocer el poder de la UE para decidir por sí misma el alcance de sus competencias [69] . Bajo el barniz de un debate jurídico, encontramos aquí elementos soberanistas que no se corresponden con la realidad estructural del proyecto europeo, que se basa en una maraña inextricable de competencias entre la Unión y sus Estados miembros [70] .

c) Por último, recientemente, el presidente francés, Emmanuel Macron, ha comenzado a reclamar la existencia de una «Europa soberana». ¿Qué quiere decir con esto? ¿Entiende que si la UE se convierte en soberana, Francia dejará de serlo? Francia ya no tendría el poder de decidir unilateralmente; ni en el plano diplomático ni en el militar. No más política exterior de Francia y una verdadera política exterior de la UE. Esto supondría una importante ruptura en la dinámica de integración europea iniciada por Francia en 1950. Para ello sería necesario que la UE se convirtiera en un Estado, que probablemente sucedería a Francia en el Consejo de Seguridad de la ONU [71] . Parece poco probable que este llamamiento a una Europa soberana refleje realmente la voluntad política del presidente francés. Es más bien una ilustración de la confusión de las mentes en torno a esta noción de soberanía. Por ello, dedicaremos la primera sección de la parte siguiente (págs. 71-120) a la cuestión de una Europa a-soberana.

En cuanto a la idea de desarrollar un «nacionalismo europeo» contra el resurgimiento de las corrientes nacionalistas dentro de los Estados miembros o para posicionar a la UE en la nueva geopolítica mundial (véase nuestra «Conclusión»), digámoslo sin rodeos, es una «mala idea». Bajo su aparente lógica y sencillez, esta solución devolvería a la UE a un modelo del pasado (véanse págs. 78-82) cuya finalidad misma de la integración europea era la extracción de los pueblos de Europa. Su futuro no puede basarse en una vuelta al pasado.

b)Las renuncias «pragmáticas»

En esta categoría están los defensores de una Europa más fuerte e integrada, convencidos de que la actual agrupación política de 27 Estados, incluso tras la salida de uno de los más reticentes, el Reino Unido, no es funcional para permitir la profundización, e incluso la continuación, del proyecto europeo. Por tanto, desearían, en contra del principio de apertura a todos los pueblos de Europa que se menciona en la versión actual de los tratados [72] , que una vanguardia se distinguiera del resto y se hiciera cargo de la continuación del proyecto de integración. Quizás con la posibilidad, para los Estados del segundo círculo, de unirse a este primer círculo... cuando llegue el momento.

Empezaremos por señalar que esto sería técnicamente posible, aunque complicaría el funcionamiento de las instituciones de la UE —a no ser que hubiera instituciones diferenciadas para el primer y el segundo círculo (lo que haría entonces que la carga del funcionamiento institucional fuera extremadamente pesada para los Estados del primero, que tendrían que contribuir y participar tanto en las instituciones del primer como del segundo círculo), lo que nos parece contradictorio con la idea de los círculos. También haría inevitablemente más complicado el proyecto europeo y, por consiguiente, menos legible para sus ciudadanos. Hay que señalar que esto podría haberse hecho con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que no era un tratado de modificación de los tratados anteriores —cuya entrada en vigor está sujeta, de acuerdo con lo previsto actualmente en el artículo 48 del TUE, a la aprobación por unanimidad de los Estados miembros—, sino un nuevo tratado que podría haber establecido un umbral de entrada en vigor más bajo que la unanimidad. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos de 1787 tuvo que ser ratificada por las instituciones o poblaciones de las 13 colonias, pero el umbral para su entrada en vigor fue de solo 9 ratificaciones. Podría haberse dado la situación de que los Estados Unidos no incluyeran todas las colonias británicas que se habían separado de la Corona en 1776. No fue así en Estados Unidos [73] , y no tuvimos la audacia de

intentarlo en 2004 con el TCEE. ¿Tal vez debería haberse hecho? Esto habría permitido al presidente francés, que no solo quiere una Europa soberana, sino que se conformaría con una Europa ajustada en torno a un núcleo duro, no tener que plantearse la pregunta: al haberse negado Francia a ratificar el TCEE en 2005, ya se habría excluido de ese núcleo duro... Quizá sea una mala idea.

Hasta ahora, ha habido formas de diferenciación permisibles dentro del proyecto europeo. Así, se permitió a algunos Estados miembros no participar plenamente en el espacio Schengen, y algunos de los nuevos Estados miembros no cumplen las condiciones de adhesión [74] . Del mismo modo, la «zona euro» solo abarca 19 de los 27 Estados miembros de la UE [75] . Todas estas diferenciaciones se conciben como excepciones, y se invita a los Estados que no se han adherido (todavía) a ciertos aspectos del proyecto europeo a hacerlo. Crear una división entre los Estados europeos no solo es contrario al espíritu del proyecto, sino que representa un riesgo para su continuación. Excluir a un Estado europeo del proyecto (como han hecho los Estados miembros de la UE con Turquía desde 2005) [76] es probablemente una simplificación a corto plazo (el mismo razonamiento puede, por desgracia, aplicarse pronto a las consecuencias del Brexit y a la relación del Reino Unido y su población con el resto de Europa), pero no tener en cuenta los posibles costes a largo plazo es un riesgo difícil de medir. Turquía se ha convertido en un riesgo estratégico para la UE; un deslizamiento en las relaciones entre Turquía y la UE (o algunos de sus Estados miembros) tendría unos costes inconmensurablemente mayores que asociar —de cualquier forma— a Turquía con el proyecto europeo. Los promotores de una Europa exclusiva deben incluir estos costes potenciales en sus ecuaciones y razonamientos.

b.1) Reconstruir la Unión Europea en torno al euro

La idea, defendida especialmente por varios economistas, es que el verdadero corazón de la integración europea se centre en la zona euro. Aquí es donde están los Estados más integrados, que deben, a pesar de la ambigua terminología de los tratados al respecto,

desarrollar políticas económicas coordinadas (y, por tanto, integradas) para garantizar la dirección política y económica de la zona euro. Estos Estados constituirían, por tanto, la vanguardia más avanzada en la consecución del proyecto europeo. Esta imagen es una ilusión óptica engañosa.

Por un lado, la importancia de la gobernanza económica de Europa (y de la eurozona en particular) se ha visto sobredimensionada por la gestión de la crisis de la deuda soberana entre 2008 y 2013, que ha movilizado considerablemente a los líderes e instituciones europeas. Se dice que el BCE y el Consejo Europeo se han convertido en los conductores del proyecto europeo, en detrimento de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. Como demuestra la actual crisis sanitaria, los retos de la gobernanza europea no pueden reducirse únicamente a la gobernanza económica, y este efecto óptico ligado a la crisis de la deuda soberana no debería influir en la orientación a largo plazo del proyecto.

En segundo lugar, y más preocupante, la forma en que se ha gestionado esta crisis ha sido en gran medida ajena a la integración europea. La creación de un «Fondo Europeo de Estabilidad Financiera» (en forma de empresa privada luxemburguesa cuyos fundadores fueron los 16 Estados miembros de la eurozona) no es necesariamente el modelo de integración europea que debería copiarse. Asimismo, tanto por razones institucionales como políticas, los actuales mecanismos de garantía financiera (Mecanismo Europeo de Estabilidad) y de gobernanza de la eurozona (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Eurozona) son tratados celebrados fuera del marco de la UE y, en el caso de este último, deberían haberse reintegrado en el marco jurídico de la UE el 1 de enero de 2018... cosa que aún no se ha llevado a cabo [77] . Así pues, la eurozona y su gobernanza son cualquier cosa menos modelos para un futuro deseable del proyecto de integración europea. Conscientes de estos déficits, políticos y economistas franceses han propuesto la adopción de un nuevo tratado entre los Estados miembros de la zona euro, creando un Parlamento de la zona euro, que legitime esta gobernanza... abandonando un poco más el proyecto europeo. En cuanto al posible interés geopolítico del euro como moneda de referencia

alternativa, también se reduciría.

b.2) La idea de un «núcleo duro» de Estados «progresistas»

Esta sigue siendo la idea de Emmanuel Macron, y de algunos think tanks progresistas, como el Instituto Jacques Delors en Francia, o la Unión de Federalistas Europeos. Sin dudar de la buena fe y de las convicciones europeas de todos estos actores, subrayemos, sin embargo, que tal idea debería incluirse cuidadosamente en la dinámica del proyecto europeo. Esta idea de vanguardia se encuentra probablemente en la Declaración Schuman, en la que el ministro de Asuntos Exteriores francés hace una oferta a Alemania, pero al mismo tiempo «abierta a la participación de los demás países de Europa». En la mente de estos europeos progresistas, la apertura a los demás países de Europa es mucho menos clara; hay que decir que en la Europa continental, más allá de los protestantes o los católicos, hay ortodoxos (griegos, búlgaros, pronto serbios), e incluso musulmanes. Así, detrás del término «vanguardia» se esconde para muchos la idea de una necesaria homogeneidad cultural —la referencia a las raíces cristianas de Europa (que fue objeto de un gran debate en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa) nunca está lejos [78] . Porque detrás de este término «progresistas» se esconden a menudo los promotores de la nación europea. El modelo de la Federación que defendemos (véanse págs. 108-109) no requiere tal homogeneidad. Además, si la «admisión» en el núcleo duro de los Estados progresistas se hace de forma totalmente voluntaria, no es seguro que muchos Estados quieran ser excluidos.

Si, por el contrario, se basara en criterios objetivos, surgirían inmediatamente muchas dificultades. ¿Quién establecería estos criterios? ¿Con qué legitimidad (por qué estos criterios y no otros)? ¿Habrá un número suficiente de Estados que cumplan tales criterios, o se trata de una operación de camuflaje para sustituir, adoptando criterios muy amplios, los procedimientos actualmente en curso contra dos Estados (Hungría y Polonia) que desafían abiertamente a Europa en sus valores?, aun sabiendo que no son los

únicos que expresan una profunda desconfianza en el proyecto europeo.

Así pues, la aplicación de una propuesta de este tipo nos parece que —aunque una vez más, muy cuidada y correctamente formulada, y dentro del espíritu del proyecto europeo— quizá tendría más inconvenientes que ventajas para la continuación de la dinámica europea. Y si se adoptara una estrategia de este tipo, habría que tener en cuenta la dificultad de gestionar las relaciones con estos Estados vecinos, situados en un segundo círculo, que muy probablemente se convertiría en una pérdida de tiempo para Europa [79] , impidiendo a los miembros del círculo de Estados progresistas concentrarse en el avance del proyecto europeo entre ellos.

Por último, los promotores de las soluciones que limitan la expansión geográfica del modelo europeo destacan los beneficios potenciales de su estrategia, tanto económica como políticamente, sin tener en cuenta los costes. Turquía, que ha mantenido una estrecha relación con la UE desde 1963 (hasta el punto de que tres representantes turcos participaron entre 2002 y 2004 en la Convención sobre el Futuro de Europa, a partir de la cual se elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) [80] , ha visto cómo esta perspectiva retrocedía desde 2007. El coste político, y tal vez algún día económico, para Europa de esta tensa relación con este vecino nunca se tuvo en cuenta en las decisiones de alejarse de Turquía. Estamos empezando a pagar por ello en términos de migración, energía y seguridad. La misma reflexión debe hacerse en lo que respecta a nuestras relaciones con los países del sur del Mediterráneo. Una Europa pequeña como proyecto de paz implica casi inevitablemente una Europa poderosa; lo cual, como hemos demostrado anteriormente, es exactamente lo contrario de la apuesta inicial realizada en 1950, y por tanto una renuncia a la dinámica del proyecto europeo.

Por eso expresamos la firme convicción, cualesquiera que sean las dificultades, de que es deseable y necesario proseguir el proyecto europeo en su dinámica original y originaria, y no reducirlo a un modelo de organización política conocido y adaptado al siglo XIX que lo vio nacer. La Europa que queremos es una hija del siglo XX, destinada a desarrollarse y florecer en el siglo XXI.

31 Hay un proverbio en chino que dice: «Cuando el sabio señala la luna, el tonto mira el dedo».

32 Véase, en particular, la película L'auberge espagnole (2002) del director francés Cédric Klapisch, sobre el que volveremos en la segunda parte de este ensayo.

33 Publicado originalmente en París en 1511.

34 Véase supra, pág. 8.

35 «Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos de América» es la primera frase de la Constitución de los Estados Unidos de América, adoptada en 1787 y aún vigente.

36 La Organización Mundial del Comercio fue creada por un Tratado firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994. Desde 1947, el comercio internacional se regía por el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), que se modificó ligeramente y se convirtió en el principal instrumento jurídico para el que esta nueva organización sirvió de marco de aplicación. La creación de la OMC supuso un cambio de juego importante por dos razones: en primer lugar, la OMC estableció un mecanismo eficaz de solución de diferencias, que permitió el desarrollo efectivo del comercio internacional basado en normas comunes. En segundo lugar, el colapso económico e ideológico de la URSS ha permitido a la mayoría de los Estados del mundo (164 miembros en la actualidad) adherirse al sistema económico liberal, incluidos todos los Estados miembros del G20. Véase, en particular, Ernst-Ulrich

Petersemann, «Time for a United Nations Global Compact for integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration», European Journal of International Law, 13.3 (2002), 621-650.

37 Para las justificaciones filosóficas de dicha discriminación, véase John Rawls, The Law of Peoples, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1999.

38 John Rawls, A Theory of Justice, Belknap Press (Harvard University Press), 1971.

39 En su obra sobre la paz perpetua (Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795), Immanuel Kant plantea el derecho cosmopolítico (uno de los tres principios definitivos capaces de garantizar la paz perpetua) como el derecho de toda persona a disfrutar de la hospitalidad en cualquier Estado; sin discriminación según la nacionalidad en el acceso a los territorios nacionales. Esto es lo que consigue la libre circulación de personas en la UE.

40 Véase https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr.

41 Véase la Decisión (UE/Euratom) 2020/2053, DOUE L 424 de 15 de diciembre de 2020.

42 Sin embargo, nos basamos en el PIB de la UE en 2018; es probable que después del Brexit la suma sea algo superior al 5 por 100.

43 Reglamento (UE) 2020/2094, DOUE núm. L 433 I/23 de 22 de diciembre de 2020.

44 Reglamento (UE) 2021/241, DOUE núm. L 57/17 de 18 de febrero de 2021.

45 Véase el relato del Congreso de La Haya, publicado por Le Monde el 10 de mayo de 1948. Véase también Jean Maroger, «L'évolution de l'idée de supranationalité», Foreign Policy, 21.3 (1956), págs. 299-312.

46 Véase, en particular, Robert Marjolin, «Intergovernmental Cooperation and Supranational Authorities», Economic Review, 9.2 (1958), págs. 267-277.

47 J. Weiler, «The Transformation of Europe», Yale Law Journal, 1991, 2403-2483.

48 En la década de 1990 se produjeron mortíferos conflictos armados en el territorio de la antigua Yugoslavia. Parte de Ucrania es objeto de un conflicto armado desde 2014. Pero en ambos casos, los territorios estaban fuera de las fronteras de la UE. Un periodo de tres cuartos de siglo sin grandes conflictos entre potencias europeas es una situación excepcional en la historia de Europa, cuyo mérito puede atribuirse en gran medida a la integración europea.

49 TJCE, 9 de marzo de 1978, Administration des finances de l'État [italien] contra Simmenthal SA, asunto 106/77

(ECLI:EU:C:1978:49) (la cursiva es nuestra).

50 TJCE, 15 de julio de 1964, Costa contra ENEL, asunto 6-64 (ECLI:EU:C:1964:66).

51 El segundo párrafo del artículo 10 del TUE dice: «Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables ante sus Parlamentos nacionales o ante sus ciudadanos».

52 Este artículo dice lo siguiente: «La Unión se basa en los valores del respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

53 Véase BVerfG, Sentencia de la Sala 2.ª de 30 de junio de 2009 — 2 BvE 2/08—, apartado 1 (ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208).

54 El principio de subsidiariedad, introducido en los tratados europeos por el Tratado de Maastricht en 1992, dice ahora lo siguiente: «Con arreglo al principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión» (TUE, art. 5 § 3).

55 Véase sobre esta cuestión Nicolas Levrat, La construction européenne est-elle démocratique?, París, La documentation française, 2012. En estas cuestiones, la situación no ha evolucionado positivamente desde entonces.

56 Andrew Moravcsik, The Choice for Europe, Routledge, 1998.

57 Hay dos modelos federales distintos. El federalismo «dualista», cuyo modelo es Estados Unidos, en el que las competencias se reparten entre el nivel federal y las entidades federadas, ejerciendo luego cada nivel sus propias competencias, incluidas las relativas a su aplicación. Esto lleva a la existencia de instituciones federales (responsables de la aplicación de las competencias federales) presentes en todo el territorio. En los sistemas federales de «federalismo ejecutivo» o «federalismo cooperativo», las competencias federales se limitan esencialmente a las cuestiones normativas, y la aplicación de estas competencias federales se deja a las administraciones de las entidades federadas (por ejemplo, el modelo federal alemán o suizo). Lo mismo ocurre en la UE. Las administraciones que aplican la legislación y las políticas de la UE son las de los Estados miembros.

58 TUE, art. 48 § 4.

59 Véase Pierre Rosanvallon, «Le déficit démocratique européen», Esprit, mayo de 2002, págs. 87-100.

60 Véase, por ejemplo, Denis de Rougemont, «Stratégie de l'Europe des Régions», Boletín de la CEC (1974).

61 Véase, por ejemplo, Andy Smith, «La Commission européenne et les fonds structurels: vers un nouveau modèle d'action», Revue française de science politique (1996), 474-495.

62 «Libro Blanco sobre la gobernanza europea», DOUE C 287 de 12 de octubre de 2001.

63 Véase la nota 52.

64 En otoño de 2011, el primer ministro (Georgios Papandreu) quiso organizar un referéndum para obtener el asentimiento de su población a las medidas de rescate (= austeridad) que los Estados miembros de la zona euro querían imponer a su país. Se lo impidieron los líderes alemanes y franceses (Merkel y Sarkozy), que exigieron que la pregunta del referéndum no fuera sobre la aceptabilidad del plan de rescate, sino sobre si Grecia debía permanecer en la zona euro. Como consecuencia, se vio obligado a dimitir en diciembre de 2011.

65 Véase Neil Walker, «Teleological and reflexive nationalism in the new Europe», en Jacint Jordana et al. (eds.), Changing borders in Europe: Exploring the dynamics of integration, differentiation and self-determination in the European Union, Londres, Routldege, 2018, págs. 163 y ss.

66 Artículo 1 (2) del TUE.

67 Artículo 4 (2) del TUE.

68 Recordemos que la construcción nacional de los Estados Unidos se hizo al precio de la cuasi erradicación de las poblaciones nativas (amerindias), de una guerra civil, de una segregación racial siempre presente, que —y por eso decimos afortunadamente— no parece ser el caso.

69 Véase, en particular, Ingolf Pernice, «Kompetenzabgrenzung im europäischen Verfassungsverbund», Juristenzeitung (2000), 866-876.

70 En este sentido, el mismo Ingolf Pernice, «El Tratado de Lisboa: el constitucionalismo multinivel en acción», Colum. J. Eur. L., 15 (2008), 349, o Nicolas Levrat, «L'intégration européenne à la lumière de la subsidiarité. Ou pourquoi l'Union européenne ne devient pas les États-Unis d'Europe», en F. Esposito y N. Levrat (eds.), L'Europe: de l'intégration à la Fédération, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2010, págs. 33-69.

71 Esto no parece inimaginable a la luz de la práctica de la ONU. Poca gente se da cuenta, pero de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU establecidos en el artículo 24 de la Carta de la ONU, dos han sido sustituidos por Estados sucesores. Se trata de la República de China, sustituida en 1971 por la República Popular China, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), sustituida desde 1992 por la Federación Rusa.

72 En particular, los artículos 3.1 y 49 del TUE, así como el apartado 7 del preámbulo del TFUE, en el que los firmantes del Tratado hacen un llamamiento a «los demás pueblos de Europa que comparten sus ideales para que se unan a sus esfuerzos».

73 Una vez lograda la novena ratificación, las cuatro colonias «excluidas» se apresuraron a ratificar también el texto.

74 Este es el caso actual de Bulgaria, Chipre, Croacia y Rumanía.

75 Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Hungría, Polonia, Rumanía y Suecia no tienen el euro como moneda.

76 La ampliación de 2004 podría haber sido una oportunidad para restablecer un horizonte en las relaciones entre la UE y Turquía, en particular resolviendo la cuestión del norte de Chipre en relación con la adhesión de Chipre a la UE. Al haber renunciado a esta oportunidad, los Estados miembros de la UE han hecho retroceder gradualmente la perspectiva de la integración de Turquía en el proyecto europeo.

77 Véanse más detalles sobre estas peligrosas acrobacias legales en Nicolas Levrat, «De la CEE à l'UE: le jeu dangereux d'une progression vers la Fédération par la déconstruction de l'édifice juridique communautaire», Fédéralisme Régionalisme (en línea), vol. 18, 2018.

78 Véase, más adelante (págs. 133-141), nuestra propuesta de sustitución de un melting pot homogeneizador a la estadounidense por una articulación de heterogeneidades en el terreno cultural.

79 Véase lo que ocurre actualmente en la gestión de las relaciones de la UE con el Reino Unido o Suiza.

80 Eran Abdullah Gül, Zekeriya Akcam y Kemal Dervis, pero no tenían derecho a voto. Esto no importaba, ya que las decisiones en la Convención se tomaban por consenso.

## II

# Hacia una sociedad política a-soberana

La Europa que queremos no es la que tenemos hoy. Nuestra defensa del proyecto europeo no es una defensa del sistema institucional actual, ni siquiera del «acervo comunitario». Como dice el artículo 1 del TUE, la actual Unión Europea es «una etapa más en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». Esta etapa no es el final del proceso. Tampoco lo que proponemos en las siguientes líneas es el final del viaje, la llegada a alguna tierra prometida. El proyecto europeo es un esfuerzo que merece ser continuado. Pero preferiblemente en la dirección correcta.

Nuestras reflexiones giran en torno a la antigua, pero aún muy presente, noción de soberanía. La dificultad para nuestras sociedades occidentales, y en general para el caso, es restaurar en nuestros marcos de vida común un medio de fabricar y promover un interés general dentro de la res publica, sin que esta materialización del interés general tome la forma de una comunidad política cerrada, que haga valer su propio interés común en oposición a los intereses simétricos en competencia, modelos de los nacionalismos exacerbados que Europa vivió demasiado bien durante la primera mitad del siglo XX, al precio que conocemos.

Por eso la cuestión de la soberanía es clave. La soberanía está, en la Unión Europea, en proceso de ser superada. Esto es preocupante para nuestra forma de pensar en política, de ahí la tentación de muchos autores de recurrir a modelos conocidos (véanse págs. 51-53).

## EL CONCEPTO DE SOBERANÍA Y SU IMPORTANCIA PARA LAS SOCIEDADES POLÍTICAS LIBERALES

En la historia del pensamiento político, la aparición del concepto de soberanía marca un punto de inflexión importante, que permitirá el desarrollo del pensamiento político moderno y liberal, basado en la autonomía de la voluntad colectiva de los individuos que acuerdan, mediante un «pacto de sociedad» o un «contrato social», renunciar a la libertad total de cada uno, para ponerse bajo la autoridad de un soberano que les garantizará, a cambio del poder que se les reconoce, una «paz social» dentro de dicha sociedad. El concepto de soberanía permite así estructurar, aún hoy, un vínculo entre gobernantes y gobernados. Esto es lo nuevo... ¡en el siglo XVIII! Hoy no tanto. Por el contrario, podría convertirse en historia, gracias a los avances de Europa. Además, este no era en absoluto el motivo por el que se inventó el concepto.

Por el contrario, deberíamos incluso señalar que, cuando Jean Bodin, jurisconsulto francés, publicó sus Seis libros de la República en 1576, su idea era basar la autoridad del monarca en una teoría que independizara el poder de este de una unción religiosa. En efecto, desde principios del siglo XVI —y como consecuencia del cisma luterano— la autoridad del papado había sido puesta en tela de juicio, haciendo que la lógica de justificar la autoridad de los príncipes por la aprobación divina (a través de la intercesión del papado) no fuera fiable. Cuatro años antes había tenido lugar la masacre de San Bartolomé, y la justificación divina del poder temporal era ahora un punto discutible en Europa. Con su teoría de la soberanía, Jean Bodin postulaba la soberanía como ontológica a la Res publica, justificando así el poder del monarca sin referencia a una instancia divina (o natural, para otros pensadores de la organización de las sociedades humanas) [81] . Con ello, independizaba la justificación y el ejercicio del poder de cualquier legitimación externa. El soberano, pues, definía a aquel cuya autoridad no era vasalla de ninguna otra autoridad.

a)De la soberanía al nacionalismo

Esta tesis bodiniana fue obviamente contestada por los autores de su época. Sin embargo [82] dos de ellos se apoderaron de esta noción y dándole un significado verdaderamente moderno. El primero fue el inglés Thomas Hobbes, que en 1651 publicó una obra que sigue siendo fundamental para el pensamiento político contemporáneo: Leviatán, or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil . A él le debemos la dimensión contractualista de la teoría política. En pocas palabras, Hobbes postula que la autoridad del soberano deriva del consentimiento de los gobernados; mediante un contrato social, los gobernados aceptan limitar su libertad —que disfrutaban de forma ilimitada en el estado de naturaleza que prevalecía antes de este contrato fundacional— mediante la sumisión voluntaria a un soberano. A cambio del poder que reconocen sus súbditos, el soberano les garantiza la paz y la seguridad. La conclusión de este «contrato de sociedad» permite a los individuos formar una sociedad bajo la autoridad de un soberano, entrando así en un «estado de sociedad» y abandonando el «estado de naturaleza» (para referirse al cual Hobbes escribió la célebre frase que reza así: «El hombre es un lobo para el hombre»).

Por supuesto, este relato no se corresponde con ninguna realidad histórica. El estado de naturaleza es un artificio intelectual ideado por Hobbes, y los súbditos de un monarca en su época no tenían oportunidad de consentir el poder (absoluto) que varios monarcas europeos ejercían sobre sus súbditos. Pero este dispositivo ofrecía una justificación de esa soberanía que Bodin —sin justificarla mediante un razonamiento lógico— había atribuido al ejercicio de la autoridad sobre la cosa pública, la res publica. El poder se liberaba así de toda validación externa —era por tanto, en este sentido, soberano— porque se basaba en la voluntad de los gobernados.

¿Y por qué lo consienten estos últimos? Porque, según Hobbes, la

existencia bajo la autoridad de un soberano, aunque esté formalmente más limitada que la existencia en el estado de naturaleza, es de hecho más segura y preferible. La renuncia formal a la libertad se compensa con una vida más feliz en sociedad que en el estado de naturaleza. Además, el poder otorgado al soberano por los súbditos no es del todo absoluto, ya que el soberano solo puede ejercer legítimamente su poder en la medida en que preserve la vida de sus súbditos; de lo contrario, el soberano se vuelve ilegítimo y el pacto de sujeción nulo. Así, con Hobbes, no tenemos todavía la nación, pero sí la idea de que los individuos colocados bajo una soberanía común constituyen un cuerpo social [83] .

No fue hasta más de un siglo después, en 1762, cuando un autor ginebrino, Jean-Jacques Rousseau, publicó el notable Contrato social. En esta breve obra, Rousseau se pregunta cómo, en una democracia, sería posible justificar el hecho de que —según la clasificación de Aristóteles de los regímenes políticos— el pueblo es a la vez soberano [84] y súbdito. Retomando las ideas de soberanía (Bodin) y de contractualismo (Hobbes), Rousseau plantea los principios según los cuales los poderes ejercidos en una democracia son poderes instituidos, creados, por los individuos —que constituyen el demos o el pueblo— que han decidido unirse en una sociedad autónoma e independiente. Así, a través de este contrato social, los individuos se afirman como miembros de una nueva entidad, ya no personificada por un monarca, sino por la institución duradera de un cuerpo social, que se constituye como Res publica , es decir, en la época moderna, como Estado soberano [85] . Esta naturaleza compuesta de la persona pública que es el cuerpo social es magníficamente encarnada por los padres fundadores de los Estados Unidos de América, cuando redactaron su Constitución de Filadelfia, por este comienzo: «Nosotros, el pueblo de América». Se trata, pues, de un colectivo («nosotros») que se encarna en un ser singular («el pueblo»), que es el titular de la soberanía que ejercerá el Estado.

Esta relación entre un pueblo y un Estado será el motor de la construcción nacional. Jean-Jacques Rousseau, en su cuarto libro del Contrato social, desarrolla consideraciones sobre una necesaria «religión civil [86] democrático, uno de los propósitos del Estado es mantener una perfecta congruencia entre las preferencias del

pueblo (de ese Estado) y lo que implementa la Res publica que surge de ese pueblo. Si el poder de constituirse como Estado nace de la voluntad de un pueblo, el Estado así constituido debe a su vez transformar a su pueblo en una «nación», es decir, en el pueblo de un Estado determinado. Así, soberanía y nacionalismo están inextricablemente unidos en la teoría liberal moderna de la política. El Estado democrático, para perdurar, debe contar con una nación, a la que da forma y fortalece a través de sus instituciones y políticas.

La construcción nacional —necesaria para el Estado democrático— tiene dos caras. Una cara interna, en la que el Estado y sus instituciones refuerzan el sentimiento de pertenencia nacional forjando las especificidades nacionales a través de políticas nacionales distintivas, elaborando un narrativa nacional, destacando los símbolos o las particularidades de una «cultura nacional». Lo vemos en el sistema educativo nacional, así como en el relato histórico, desarrollado y difundido en el marco de una historia nacional. Lo vemos en el mantenimiento de los ritos cívicos (fiestas nacionales, conmemoración de acontecimientos históricos que han definido la trayectoria de la nación, etc.). En términos jurídicos, este vínculo entre el Estado soberano y su población se materializa en la concesión de la nacionalidad (y los deberes y privilegios correspondientes) a los miembros de la comunidad nacional. La cara externa de la soberanía es la capacidad efectiva de un Estado soberano de impedir que cualquier poder público distinto del suyo ejerza «actos de soberanía» (es decir, que ejerza un poder que forma parte de la res publica) en su territorio.

b)La soberanía nacional en el orden internacional liberal posterior a 1945

Esta dimensión externa de la soberanía está garantizada para todos los miembros desde la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. Así, el artículo 2 § 1 de la Carta establece que «la Organización se funda en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros». Se trata de «Estados pacíficos que aceptan las obligaciones de esta Carta» [87] . Así pues, la soberanía no es solo una dimensión ontológica del Estado soberano, sino que también es la base de la estructura de la comunidad internacional. Esta comunidad internacional está compuesta por Estados soberanos, que interactúan respetando la dimensión interna de sus respectivas soberanías [88] . Los Estados soberanos serían, por tanto, la estructura política «natural» según la cual los pueblos coexisten pacíficamente [89] , constituyendo las Naciones Unidas un marco en el que se desarrollan «las relaciones amistosas entre las naciones basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos de los pueblos y a su derecho de autodeterminación» [90] . Con esta referencia a la igualdad de derechos de los pueblos a la autodeterminación, la Carta se refiere a la justificación interna de la soberanía de las diferentes naciones del planeta, reconociendo el derecho de todo pueblo a constituirse como nación, que se encarna jurídicamente frente a otras naciones en forma de Estado soberano [91] . Si es un derecho, no es una obligación. Como veremos, un gran número de pueblos de Europa han renunciado libremente a seguir organizados como Estados soberanos.

Así, los «pueblos de las Naciones Unidas» se asocian en un sistema basado en la soberanía irreductible de cada uno de ellos, voluntariamente limitada por los compromisos asumidos en la Carta [92] . Por lo tanto, son las expresiones soberanas de las voluntades de los pueblos constituidos como naciones (y, por tanto, como Estados) las que están en la base del orden internacional liberal posterior a 1945. Y este ordenamiento, al tiempo que reconoce el derecho de cada pueblo a constituirse como nación [93] , exige que cada nación

constituida no se inmiscuya en los asuntos de la soberanía nacional de otros pueblos —salvo dentro de los límites de la aplicación de un mecanismo de seguridad colectiva, tal como prevé el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Esta arquitectura de la sociedad internacional se basa, pues, en la coexistencia de soberanías nacionales, mutuamente excluyentes y situadas en una relación simétrica en el marco de la Carta.

Esta estructura también implica una clara distinción entre los asuntos internos y los internacionales, con el principio de soberanía que da primacía a las opciones y asuntos internos sobre los internacionales. De hecho, en virtud de esta estructura dual, los Estados soberanos solo se vinculan internacionalmente en la medida en que hayan consentido expresamente —es decir, soberanamente— hacerlo; de lo contrario, cada uno tiene derecho a oponer su soberanía nacional a un acto internacional. Como consecuencia lógica, los compromisos internacionales aceptados por cada Estado se aplican bajo su propia responsabilidad. No existe una estructura internacional que responsabilice a los Estados de sus fracasos internacionales. Como resultado, solo existe un cuerpo de derecho internacional muy limitado y en gran medida ineficaz, excepto quizás en áreas marginales para la soberanía de los Estados, como el comercio, donde la OMC proporciona un marco internacional de cierta eficacia.

Este sistema, por ineficiente que sea, otorga al Estado y a sus instituciones un papel primordial, incluyendo la responsabilidad exclusiva de articular lo que es interno y externo. El Estado es la bisagra entre dos universos distintos. Así es como las poblaciones de los Estados ricos pueden justificar su no implicación en la erradicación de la pobreza en los Estados menos ricos [94] . Así se puede justificar el cierre de las fronteras a los extranjeros, aunque intenten entrar en el territorio nacional arriesgando sus vidas. Esta división entre lo interno y lo internacional es directamente cuestionada por el proyecto de integración europea. Por eso la UE es un proyecto innovador, pero también transgresor desde el punto de vista del derecho internacional. Como ha declarado el Tribunal de Justicia de la UE desde 1963:

[...] de este estado de cosas debe concluirse que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos de soberanía, y cuyos sujetos no son solo los Estados miembros sino también sus nacionales; que, por lo tanto, el Derecho comunitario, que es independiente de la legislación de los Estados miembros, al igual que crea cargas para los particulares, también está destinado a generar derechos que forman parte de sus bienes jurídicos [95] .

## EL DESAFÍO A LA SOBERANÍA QUE SUPONE EL PROYECTO EUROPEO

La novedad no es la afirmación de que los Estados miembros (de las Comunidades Europeas en ese momento) hayan limitado sus derechos soberanos; cualquier compromiso internacional de un Estado limita sus derechos soberanos. De hecho, es incluso una característica central de la soberanía el poder disponer de ella y, por tanto, si es necesario, limitarla [96] . La novedad es que el Estado es desposeído de su papel de bisagra. Como dice el Tribunal, los sujetos de este nuevo ordenamiento jurídico (que no es ni nacional ni internacional) son tanto los Estados parte de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas como sus nacionales. Además, afirma el TJUE, este nuevo ordenamiento jurídico, sin la intermediación del Estado, puede conferir directamente derechos a los individuos. Esta estructura original es la que resulta transgresora. Esta forma jurídica e institucional saca al proyecto europeo de la doble lógica de una sociedad internacional articulada en torno a Estados externa e internamente soberanos. Por eso ya no se habla de simple «cooperación» europea, sino de «integración europea». Y sin embargo, y este es el punto esencial, esta limitación de la soberanía de los Estados miembros no se produce por una transferencia de soberanía a una nueva entidad soberana. Por el contrario, se trata de una limitación recíproca y horizontal; sin poder soberano superior, pero sin partición entre pueblos «encerrados» en Estados soberanos. Es esta construcción original, a-soberana, la que debe ser apreciada y preservada por los europeos. Y que debemos seguir explorando y desarrollando.

*La primacía del derecho europeo: un concepto a-soberano*

Es bien sabido que el derecho de la UE prevalece sobre el de los Estados miembros. Sin embargo, en 2020, el Tribunal Constitucional alemán, al imponer condiciones a la recepción de una decisión del TJUE sobre una «cuestión prejudicial» (véase anexo 9) que había planteado al Tribunal [97] , reabrió el debate sobre la primacía del derecho de la UE sobre el derecho nacional. Y toda la sabia doctrina jurídica ha recordado la importancia constitutiva de este principio de primacía para la propia estructura y naturaleza del Derecho de la UE. Destacando de paso que este principio no aparece expressis verbis en los tratados, sino que deriva de la jurisprudencia constante del TJUE, iniciada en 1964.

El hecho de que una característica tan fundamental, con consecuencias jurídicas tan graves para los Estados miembros, no esté incluida en los tratados en los que se fundamenta la UE ya sería un motivo para cuestionar el juego de la soberanía en la imposición de este principio a los Estados miembros de la UE, ya que no lo consintieron expresamente [98] y el Tribunal sentó esta jurisprudencia en abierta oposición a los argumentos de los Estados que habían intervenido y alegado ante él el respeto a su soberanía en el derecho internacional. Esta extraña construcción jurídica se justifica entonces como se puede, tratando de llenar este vacío formal salvando las apariencias y solo hasta cierto punto. En efecto, reunidos en Lisboa en diciembre de 2007 para firmar el Tratado homónimo, los jefes de Gobierno y de Estado europeos adoptaron una «Declaración sobre la primacía» a la que adjuntaron un «dictamen del servicio jurídico del Consejo sobre la primacía», que dice:

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del mismo. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a

la naturaleza especial de la Comunidad Europea. Cuando se dictó la primera sentencia de esta jurisprudencia establecida (sentencia de 15 de julio de 1964 en el asunto 6/64 Costa contra ENEL), la primacía no se mencionaba en el Tratado. Esto sigue siendo así hoy en día. El hecho de que el principio de primacía no esté consagrado en el futuro Tratado no alterará en absoluto la existencia de este principio ni la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia [99] .

El principio de la primacía de los compromisos internacionales (in casu comunitarios) sobre el derecho nacional no es, en contra de lo que muchos repiten como un mantra, nada original. Se trata de un principio consuetudinario del derecho internacional, que ha sido codificado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [100] , una convención elaborada por la Comisión de Derecho Internacional en el marco de las Naciones Unidas y que codifica los principios existentes del derecho internacional de los tratados. Cuando el Tribunal de Justicia declaró esto en 1964, simplemente estaba utilizando un principio que forma parte del terreno común del derecho internacional. Sin embargo, lo que debe llamar nuestra atención es la fórmula empleada por los jueces de Luxemburgo, cuando afirman que «el derecho nacido del tratado no podría, por tanto, en razón de su especificidad original, oponerse judicialmente a ningún texto interno, sin perder su carácter comunitario y sin que la base jurídica de la propia Comunidad sea puesta en cuestión» [101] .

En esta fórmula no hay rastro de la coacción jurídica ejercida por una autoridad superior sobre los Estados miembros; el «texto interno, sea cual sea» no queda invalidado en virtud del principio de primacía. Por el contrario, en la misma decisión, el Tribunal de Justicia señala que, según el procedimiento utilizado, «el Tribunal de Justicia no puede aplicar el Tratado a un caso concreto ni pronunciarse sobre la validez de una medida de Derecho interno a la luz del mismo, como le sería posible hacer en virtud del artículo 169» [102] . Por el contrario, corresponde a los propios tribunales del Estado miembro abstenerse de aplicar una disposición de derecho interno que sea contraria al derecho común (derecho comunitario o de la UE en la actualidad). Esto es así porque, según el TJUE,

la transferencia por parte de los Estados de su ordenamiento jurídico interno al ordenamiento jurídico comunitario de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado supone, por tanto, una limitación definitiva de sus derechos soberanos, contra la que no puede prevalecer ningún acto unilateral posterior incompatible con el concepto de Comunidad.

Como continúa diciendo el Tribunal de Justicia,

el corolario de esta incorporación al Derecho de cada Estado miembro de las disposiciones originarias de la Comunidad, y más generalmente de los términos y del espíritu del Tratado, es la imposibilidad de que los Estados invoquen una medida unilateral posterior contra un ordenamiento jurídico aceptado por ellos con carácter recíproco y que, por tanto, no puede oponerse a él.

Por lo tanto, la UE no prohíbe ni sanciona el incumplimiento del principio de primacía del Derecho de la UE. Comparado a menudo [103] con el precepto de la Ley Fundamental alemana, el artículo 31, que en una rara sobriedad afirma: «Bundesrecht bricht Landesrecht» («El derecho federal rompe [o destroza] el derecho de los Länder»), indicando un claro orden de precedencia jerárquica del derecho federal sobre el derecho de los Länder, la primacía del derecho de la UE es de otra naturaleza. La comparación es errónea, por no decir engañosa. Como reconoce el propio Tribunal de Justicia, no existe ningún mecanismo legal a nivel europeo para aplicar judicialmente esta primacía. Se trata de una renuncia voluntaria y renovada, en cada ocasión, por parte de los Estados miembros «a prevalecer, frente a un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, sobre una medida unilateral posterior»; so pena de poner en cuestión «la base jurídica de la propia Comunidad». Por tanto, esta base jurídica no está presente en el texto de los tratados fundacionales (como acabamos de ver), sino que procede de la

renuncia voluntaria y permanente de los Estados parte del proyecto europeo a dar preferencia a sus opciones unilaterales sobre el proyecto común [104] . No se trata, pues, de una cesión de soberanía, que sería compatible con el orden liberal internacional estructurado en torno a la Carta de las Naciones Unidas, sino de una renuncia permanente, unilateral y recíproca, de los Estados miembros a primar en sus relaciones comunes —bajo el imperio de los tratados europeos que fundaron la UE, pero cuyo texto guarda silencio sobre la cuestión— ¡el uso de su voluntad soberana! Esto es lo que hace que el proyecto europeo sea original e irreductible a las formas de organización política conocidas. Ya sea la forma estatal (basada en la soberanía de un pueblo que se ha constituido como nación) o la organización internacional (basada en el respeto mutuo de las distintas soberanías, que pueden ejercerse libremente, siempre que no se produzca una infracción o amenaza a la paz, cuyo mantenimiento es el objetivo último de la Organización de las Naciones Unidas).

Con esta explicación, volvamos al desafío lanzado por el Tribunal de Karlsruhe el 5 de mayo de 2020 (cuatro días antes del 70 aniversario de la Declaración Schuman) a esta particular arquitectura institucional de la UE. ¿Han transgredido deliberadamente los jueces alemanes, poniendo así en juego los fundamentos de la propia Comunidad, como temía el TJUE en su sentencia Costa de 1964? En nuestra opinión, la respuesta es claramente no. Por el contrario, demuestra la validez y vitalidad de esta construcción autosuficiente. La cuestión última de la validez y legitimidad de un orden institucional al que los individuos —nacidos «libres e iguales en dignidad y derechos», según el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos— aceptan someterse descansa, según la doctrina jurídica positivista, en una norma fundamental (Grundnorm, en alemán). Para los ordenamientos jurídicos estatales, esta norma fundamental es el pacto social, el acto por el que un pueblo se constituye como tal y (entonces) acepta someterse a un poder soberano [105] . Como señala acertadamente Joseph Weiler [106] , no existe tal pacto fundacional en el derecho de la Unión Europea. Los tratados en los que se basa la UE no son ni una constitución ni un pacto social. Así, la cuestión de la justificación de la obediencia de los Estados europeos y sus ciudadanos a un orden institucional europeo sigue sin resolverse.

Como recuerda acertadamente Olivier Beaud, basándose en la obra de Carl Schmitt, esta cuestión debe quedar necesariamente abierta en una verdadera Federación [107] .

Resulta que los tribunales constitucionales alemanes tuvieron que responder a esta pregunta en 1992. En su momento, los ciudadanos alemanes consideraron que las transferencias de competencias previstas por el Tratado de Maastricht a la UE podían constituir una violación del artículo 79 § 3 de la Ley Fundamental alemana, a veces llamada «cláusula de eternidad». Esta cláusula (impuesta por las potencias occidentales que ocuparon Alemania en 1948) prohíbe la revisión de determinadas disposiciones de la Ley Fundamental alemana, en particular las relativas al «fundamento del orden estatal» de la RFA. En particular, el artículo 20 § 2 de la Ley Fundamental establece que «todo el poder del Estado emana del pueblo». Según los demandantes, las disposiciones del Tratado de Maastricht, combinadas con el principio de la primacía del Derecho de la UE, tendrían el efecto de cuestionar este fundamento del orden institucional alemán. Esta cuestión nos remite a nuestro debate sobre la soberanía del pueblo o pueblos dentro de la UE.

Cabe señalar que si el Tribunal Constitucional alemán hubiera fallado a favor de los demandantes, ¡el Tratado de Maastricht, y por tanto la Unión Europea, no habrían visto la luz! Por lo tanto, los jueces de Karlsruhe tuvieron que encontrar una respuesta original —y central— al desafío jurídico-político que se les planteó para preservar tanto la cabra como la col [108] , el orden constitucional alemán y el proyecto europeo. En una decisión de rara sutileza, respondieron que el principio de primacía del derecho de la UE sobre todo el derecho alemán, incluida la Ley Fundamental, no viola el principio de soberanía popular definido en el artículo 20 § 2 de la Ley Fundamental, ya que es la propia Ley Fundamental la que da autoridad a la UE, sus instituciones y su derecho. En efecto, el nuevo artículo 23 [109] de la Ley Fundamental establece que:

Para construir una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea, que está comprometida con los principios de federalismo, socialismo, Estado de Derecho y democracia, así como con el principio de

subsidiariedad, y que garantiza una protección de los derechos fundamentales sustancialmente comparable a la de esta Ley Fundamental. Para ello, la Federación puede transferir derechos de soberanía mediante una ley aprobada por el Bundesrat. Los apartados 2 y 3 del artículo 79 se aplicarán a la creación de la Unión Europea y a las modificaciones de sus bases convencionales, así como a otros textos comparables que modifiquen o completen el contenido de la presente Ley Fundamental o hagan posible dichas modificaciones o complementos.

De este modo, los jueces de Karlsruhe deducían que es la Ley Fundamental alemana, a través de su artículo 23 § 1, la que pide a la RFA que participe en el desarrollo de la UE. Así pues, el derecho y las instituciones de la UE encuentran su justificación y legitimidad en la Ley Fundamental alemana; y, en consecuencia, las competencias ejercidas por la UE sí emanan —a través de una cadena de delegación— del pueblo alemán; por lo tanto, no son contrarias al derecho constitucional alemán. El principio de la primacía del derecho de la UE en sí mismo —aunque no esté escrito en los tratados— es, por tanto, la consagración de un poder al que el pueblo alemán, a través de su Parlamento de acuerdo con las disposiciones del artículo 23 de la Ley Fundamental, ha dado su consentimiento. El lector atento habrá notado la paradoja de este razonamiento, ya que la primacía del derecho de la UE se basa en última instancia en una disposición del derecho alemán, y no en el «carácter específico original» de este derecho, como pretendía (y sigue pretendiendo) el Tribunal de Justicia de la UE. Así, siempre según los jueces de Karlsruhe, esta primacía no es absoluta, sino que se limita a las competencias que Alemania ha transferido a la UE al aceptar el texto de los tratados. Cualquier acto de las instituciones de la UE o texto de la legislación de la UE que exceda estos poderes delegados ya no se beneficiaría de este reconocimiento de primacía.

Existe, por tanto, una construcción circular —y no lineal como en el pensamiento político liberal— de la legitimación de poderes dentro de la UE. La UE no tiene poderes soberanos, ya que es Alemania la que le transfiere las competencias (que se derivan del pueblo alemán, según el artículo 20 § 2 del código civil alemán). Pero

Alemania, dentro de los límites de las competencias transferidas a la UE, renuncia a ejercer los derechos soberanos de su pueblo a través de sus propias instituciones, y acepta someterse a la primacía de los actos y decisiones tomados por la UE, pues de lo contrario pondría en peligro el proyecto de integración europea (como dice el TJUE en su sentencia Costa), en contradicción con el mandato constitucional del artículo 23 de la Ley Fundamental, según el cual: «Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea». Esta circularidad es a la vez la dificultad central y el futuro político de Europa.

Y así, cuando el 5 de mayo de 2020 los jueces de Karlsruhe cuestionaron el respeto a la proporcionalidad en la política de compra de títulos de deuda en el mercado secundario por parte del Banco Central, no cuestionaron el principio de primacía del Derecho de la UE. Simplemente consideraron —salvo que el BCE pueda demostrar en el plazo de tres meses la proporcionalidad de las medidas adoptadas con las prescripciones y objetivos fijados por el TFUE— que la UE (a través del BCE) ha actuado más allá de las competencias que le atribuyen los tratados; y que en consecuencia y lógicamente en relación con su clara jurisprudencia anterior, la obligación de respetar la primacía no se aplica a esta política. El problema, por supuesto, es que esta decisión de los jueces alemanes ignora una decisión anterior del TJUE, precisamente sobre la misma cuestión y situación, dictada a raíz de una petición de decisión prejudicial de los jueces de Karlsruhe [11][0] . De este modo, los jueces alemanes parecen cuestionar no solo el principio de la primacía del derecho de la UE sobre el derecho alemán, sino también el monopolio de la interpretación del derecho de la UE que el TJUE dice tener (a través de los efectos combinados de los artículos 19 § 1 TUE, 267 y 344 TFUE). Así pues, el edificio jurídico construido desde los años 60 parece tambalearse en este mes de mayo de 2020. Quo vadis, Europa?

La respuesta llegó unas semanas después. No de los jueces o del BCE, sino de la propia canciller alemana. De hecho, Angela Merkel estuvo hasta este mes de mayo de 2020 muy reticente y dudosa sobre qué hacer con estas políticas monetarias poco ortodoxas del BCE. No en vano, temía no contar con una mayoría en Alemania que apoyara esa política. Precisamente para compensar la falta de

una decisión política clara por parte de los responsables europeos, el antiguo presidente del BCE (Mario Draghi, actual presidente del Consejo de Ministros italiano) había iniciado esta política monetaria no convencional. Así, el brazo monetario de la UE, el BCE, actuó en este caso como sustituto del poder (no) legislativo de los jefes de Gobierno de los Estados miembros, lo que convenía a los jueces acomodaticios y realistas de la UE (véanse las sentencias Gauweiler [111] y Weiss), pero no a los jueces de Karlsruhe. Esto llevó a los jefes de Gobierno de los Estados miembros de la UE, con Alemania finalmente a la cabeza, a aceptar el principio de un plan de recuperación europeo de 750.000 millones de euros, con lo que la cuestión planteada por los jueces de Karlsruhe pasó a ser muy secundaria. Así, este modo de gobernar la UE, completamente original e inclasificable según los cánones habituales del derecho constitucional, del derecho internacional, de la filosofía política o incluso del análisis periodístico (los comentaristas de estos desarrollos de la UE en 2020 no han hecho los enlaces que aquí explicamos).

Como hemos visto anteriormente (págs. 47-51), la UE es un sistema complejo de gobernanza a varios niveles, no reducible a un análisis clásico de los procesos políticos o jurídicos conocidos, especialmente basado en la separación de poderes, necesaria para garantizar las libertades individuales cuando los poderes instituidos ejercen el poder soberano [112] . Lo cual, esperamos empezar a convencer al lector de estas páginas, no es el caso de la UE. Y así, los poderes ejercidos por la UE en su complejidad —es decir, tanto por las instituciones de la UE (incluido el TJUE) como por las instituciones nacionales (incluidos sus tribunales)— no responden a las reglas de funcionamiento, ni a las justificaciones, que son las del poder en nuestros Estados soberanos [113] . Pero eso está bien [114] . La lengua en la que está escrita la construcción europea es una lengua que aún no ha sido descifrada. Quizá nos falte una «piedra Rosetta» para descifrar la historia y comprender la lógica según la cual evolucionan los actores europeos. Por eso es ilusorio querer completar la construcción de Europa, como deseaba Joschka Fischer en el año 2000; pero, sin embargo, es europeo, apasionante y necesario seguir la dinámica.

Pero hay algo aún más transgresor. En el siguiente punto

demostraremos que los pueblos europeos han renunciado voluntariamente al ejercicio de su derecho de autodeterminación.

*La renuncia a la autodeterminación de los pueblos de Europa*

El derecho de los pueblos a la autodeterminación es el fundamento del orden internacional liberal establecido tras la Segunda Guerra Mundial (véanse págs. 78-82). El artículo 1 de la Carta de la ONU encomienda a la organización mundial «fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar todas las demás medidas adecuadas para fortalecer la paz en el mundo». Las «naciones» son los pueblos ya constituidos como Estados (véanse págs. 73-78) y los Estados son las unidades del orden internacional, todas ellas situadas en un plano de igualdad formal (artículo 2 § 1 de la Carta de las Naciones Unidas), cualquiera que sea su tamaño, población, economía o régimen político. En virtud de este derecho, «todos los pueblos [...] determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural» [115] .

En concreto, esto significa que

el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente, o la adquisición de cualquier otro estatus político libremente determinado por un pueblo, constituyen medios para que ese pueblo ejerza su derecho a la autodeterminación [116] .

De estas disposiciones se desprende que este derecho es un derecho inalienable que pertenece a cada pueblo por derecho propio, y es la base tanto de la soberanía interna del Estado basado en un pueblo que se ha convertido en una nación (véanse págs. 73-78) como de su soberanía internacional, ya que las naciones constituidas como Estado (el modelo de Estado-nación) son entonces independientes

entre sí y gozan de la soberanía estatal y de los privilegios que esta conlleva.

Este «derecho de los pueblos» se utilizó principalmente en el movimiento de descolonización del siglo XX, que —a diferencia de la ola de descolonización anterior, que había visto surgir nuevos Estados soberanos principalmente en el territorio de las Américas en beneficio de los colonos emancipados políticamente del poder colonial— debía beneficiar a los pueblos indígenas.

En este proceso de descolonización, los Estados europeos estaban «en el lado equivocado de la historia», ya que las potencias coloniales eran casi todas europeas. Así, el proyecto de integración europea, concebido en 1950, cuando la mitad de los Estados miembros de la primera Comunidad (CECA) eran todavía potencias coloniales, no dio mucho espacio a este derecho de los pueblos. O al menos eso es lo que dice la bibliografía académica sobre la integración europea. Y sin embargo, una lectura muy atenta de los tratados en los que se basa la UE permitiría a todo el mundo ver que, ya en el artículo 1 del Tratado de la Unión Europea, se afirma que «el presente Tratado marca una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

Esto nos enseña mucho sobre la naturaleza del proyecto europeo. En primer lugar, la Unión Europea en su estado actual es solo una «etapa del proceso»; no una estructura institucional fija y estable. Puede que eso llegue algún día (y entonces llamaremos al señor Joschka Fischer para que complete el proyecto), pero de momento no. En segundo lugar, el objetivo del proyecto no es la cooperación entre Estados, sino «la unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». De ello hay que concluir en primer lugar —y es una obviedad que desgraciadamente se le escapa a muchos— que la ambición última del proyecto europeo no es crear un Estado europeo, que en virtud del principio democrático invocado en el artículo 2 del TUE como fundamento de la UE tendría que ser necesariamente un Estado-nación (véanse págs. 73-78), lo que implicaría la aparición de un pueblo europeo (una nación europea). Por el contrario, el Tratado constitutivo de la UE reconoce en su artículo 1 la existencia diferenciada y continuada de los pueblos de

Europa, que se han embarcado en un proceso de cooperación cada vez más estrecha. Por ello, el modelo político de la UE —una asociación de pueblos en una única forma [117] política— no es ni puede ser, a menos que se abandone el proyecto, una forma de Estado.

¿Dónde están los Estados en este proceso? El mismo artículo 1 del Tratado de la Unión Europea nos dice que: «Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES establecen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada Unión, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para la consecución de sus objetivos comunes». Los Estados, como veremos, están, por tanto, en el origen del proceso, y es para lograr este proceso por lo que confieren competencias a la UE. Al hacerlo, no desaparecen ni se fusionan con la UE. Por el contrario, el artículo 4 del TUE establece que «la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras políticas y constitucionales fundamentales de estos, incluida la autonomía local y regional». Respetará las funciones esenciales del Estado, entre ellas, garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. Así, una vez más, queda claro que el objetivo y la mecánica de la integración europea no es desarrollar una nación europea en la que los ciudadanos de los Estados que establezcan la Unión Europea se fusionen para crear un «Estado europeo», una Europa soberana, sino que los Estados existentes sigan siendo elementos relevantes de este conjunto institucional multinivel.

¿Por qué entonces se considera que los pueblos de los Estados miembros de la UE han renunciado a la autodeterminación? La autodeterminación de los pueblos, como hemos visto, es el fundamento y la justificación de la soberanía democrática de los Estados. Así, el pueblo (o nación) de cada Estado es el titular de la soberanía, y puede ejercerla a través de las instituciones estatales, es decir, tomar decisiones soberanas sobre sus opciones políticas, sociales, económicas o culturales. Al entrar en la Unión Europea, los pueblos de los Estados miembros renuncian a esta autodeterminación, pues ya no podrán elegir su destino de forma autónoma. ¿Significa esto que la UE no es democrática? [118] . No lo creemos así [119] , pero está claro que la lógica democrática dentro de

la UE está sufriendo algunas alteraciones en comparación con los cánones de la democracia nacional. La razón principal de esto, en nuestra opinión, es que la UE no es una comunidad política basada en la autodeterminación de un pueblo europeo, sino en la codeterminación de los pueblos de los Estados miembros de la UE.

¿De qué se trata?

El artículo 48 del Tratado de la Unión Europea (sobre la modificación de los tratados de la UE) establece que «las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Las normas constitucionales de los Estados miembros remiten todas a un sistema democrático [120] , por lo que es el pueblo de cada Estado miembro, directamente (referéndum) o a través de sus representantes (Parlamento), quien consiente o no la modificación de esta ley fundamental de la UE que constituyen los tratados. Pero ¿lo hacen en calidad de soberanos? Aquí es donde el sistema político europeo se aleja de la exigencia democrática clásica. No lo hacen a título soberano, porque el voto de cada uno de los 27 pueblos de los Estados miembros de la UE solo puede tener un efecto positivo si el voto de los otros 26 pueblos también es positivo. Existe, por tanto, una asimetría democrática. Ningún país miembro de la UE puede determinarse a sí mismo, pero cada uno puede bloquear a todos los demás. Solo juntos, pero cada uno como nación separada, pueden codeterminar. Por lo tanto, se puede concluir que los Estados miembros de la Unión Europea ya no son soberanos (ya que ninguno de ellos puede decidir por sí mismo), a pesar del Tribunal Constitucional alemán [121] . ¿Significa esto que la UE pasa a ser soberana y su soberanía sustituye a la de los Estados miembros? En absoluto. Ya que la decisión no es la decisión común de un pueblo europeo que se determinaría democráticamente, sino la decisión concurrente de 26 naciones europeas que validan su elección común y colectiva de proseguir juntos el proyecto de integración. Eso es lo que significa codeterminación .

Y esto no es del todo democrático, ni a nivel nacional ni a nivel europeo [122] .

Esto no es democrático a nivel nacional, porque la elección de

aceptar o no un cambio fundamental del proyecto europeo no produce resultados iguales según la preferencia de los ciudadanos. Un voto negativo es un voto soberano, ya que el proyecto de enmienda no puede entrar en vigor. Un voto positivo no es un voto soberano, ya que el efecto de ese voto (la entrada en vigor de los cambios del Tratado) está condicionado al voto concurrente de otras 26 naciones europeas. Además de esta desigualdad de resultados, que por tanto no permite fundar una consulta democrática, hay que subrayar que el «no» no es solo la expresión de una elección soberana. Es la expresión de una «hipersoberanía», ya que el efecto del resultado negativo no concierne únicamente al Estado cuyos ciudadanos o Parlamento han decidido negativamente, sino a todos los ciudadanos de todos los Estados miembros de la UE (los 27), la gran mayoría de los cuales no pudieron participar en la votación (ya que se celebró dentro de un solo Estado miembro, no de toda la Unión). Así, a nivel nacional, las votaciones sobre el proyecto europeo no son votaciones democráticas en el sentido clásico del término. Lo mismo ocurre con la decisión de adherirse al proyecto europeo, ya que, como hemos visto, cualquier Estado europeo que respete los valores de la UE puede «solicitar ser miembro de la UE». Pero esta solicitud solo tendrá éxito tras un acuerdo entre el Estado solicitante y la Unión Europea, acuerdo que «está sujeto a la ratificación de todos los Estados contratantes de acuerdo con sus respectivas exigencias constitucionales». La decisión de adherirse a la UE no es, por tanto, una decisión soberana, ya que su resultado será efectivo no cuando el Estado candidato tome la decisión de adherirse, sino después de que la materialización de esta decisión en un acuerdo entre el Estado candidato y la UE haya sido ratificada por los pueblos (o sus representantes) de cada uno de los Estados miembros. Por lo tanto, desde el momento en que los ciudadanos de un Estado miembro aceptan adherirse al proyecto europeo, renuncian a su autodeterminación para incorporarse a un espacio político basado en la codeterminación.

El voto de cada Estado miembro sobre los cambios en los tratados tampoco es soberano a nivel europeo, ya que un voto negativo de los votantes malteses o luxemburgueses (Estados pequeños) tendría tantas consecuencias —al menos desde el punto de vista legal y formal [123] — como un voto negativo de los ciudadanos de Estados

grandes como Alemania, Italia o Francia. Como resultado, no se respeta el principio en el que se basa la democracia de que todos los votos cuentan por igual, ni dentro de cada Estado miembro (los votos en contra cuentan más que los que están a favor) ni entre los Estados miembros.

Una vez más, esta distorsión de las reglas fundamentales en las que se basa nuestra comprensión, interpretación y análisis del funcionamiento de la UE puede resolverse o bien aceptando y logrando (lo que admitimos que no es fácil) desarrollar nuevos criterios e hitos para analizar y entender hacia dónde va Europa, o bien renunciando al proyecto y reduciéndolo a una quimera inviable (el punto de vista de los nacionalistas clásicos) o ajustándolo a los criterios conocidos de la política (el punto de vista de los soberanistas europeos). Como hemos dicho desde el principio, somos partidarios de la primera vía, y en las siguientes páginas intentaremos mostrar esta visión de lo que creemos que es el proyecto [124] .

## LA UNIÓN EUROPEA: UNA FEDERACIÓN DE LOS PUEBLOS DE EUROPA

La forma institucional y política de Europa no es ni la de un Estado ni la de una organización internacional. Todos los que todavía sigan leyendo este pequeño volumen lo han entendido. Si es irreductiblemente original, esto no significa que no haya formas políticas, existentes o imaginadas, que puedan movilizarse para comprender el proyecto europeo. La más plausible, con algunas correcciones en cuanto a su desarrollo práctico, es el federalismo (véase el apartado siguiente). Este federalismo debe permitir dar una base al destino común de los europeos [125] , y un marco que permita la articulación coherente, comprensible y legítima de las competencias de los Estados, incluidas sus regiones o comunidades locales, y las instituciones de la UE. Proponemos, basándonos en algunas disposiciones fundamentales de los tratados y ejerciendo nuestro derecho a la imaginación política, basar esta Federación Europea en los pueblos de Europa y no en los Estados europeos (véanse págs. 115-120).

*Algunos recordatorios sobre el federalismo*

El federalismo es una forma política compleja, dentro de la cual se articulan poderes de diferentes niveles, tanto entrelazados como autónomos. Teorizado y materializado ya en 1787 por los Estados Unidos de América [126] , el federalismo adopta hoy la forma de Estados federales [127] . Muy pronto, los «federalistas europeos» imaginaron que la forma federal podía ser adecuada para el proyecto de integración europea [128] , aunque, como veremos, a partir de los años 60 los federalistas europeos defendieron un proyecto de Europa que era federal solo de nombre.

Hasta la fecha, apenas existe una teoría general del federalismo, y la mayoría de los estudios federalistas se estructuran en torno al estudio de los Estados federales, a veces de forma comparada [129] . Sin embargo, en un notable ensayo, un pensador francés propuso, en 2007, una teoría del federalismo [130] , basada en una premisa radicalmente innovadora, que parece potencialmente adaptada a nuestro objetivo de entender la UE como una nueva forma de organización de la política.

El punto de partida de la teoría de la Federación de Olivier Beaud es que el concepto de Estado federal es un oxímoron. De hecho, existen dos formas de organización política fundamentalmente distintas. Uno sería el Estado soberano, basado en el ejercicio por parte de un solo pueblo de su derecho soberano a la autodeterminación; el otro sería la federación, basada en una asociación voluntaria y duradera de varios pueblos, anclada en una neutralización voluntaria, unilateral y recíproca del ejercicio de su soberanía en sus relaciones recíprocas por parte de las entidades políticas que participan en este proceso [131] . Esta renuncia voluntaria, que se renueva en cada votación de los tratados que constituyen la base de la Unión Europea, es esta «imposibilidad de los Estados de hacer valer, frente a un ordenamiento jurídico aceptado por ellos con carácter recíproco, una medida unilateral posterior [...] sin poner en cuestión la base jurídica de la propia

Comunidad» [132] . Esta renuncia, esta imposibilidad acordada y deseada, es la norma fundamental (Grundnorm) de la Unión Europea.

La desafortunada amalgama entre el Estado federal y una Federación vendría del hecho de que con el primer modelo de Estado moderno, los Estados Unidos de América, a través de una construcción política voluntarista, sus actores inventaron a finales del siglo XVIII los códigos fundamentales del Estado moderno y los del federalismo contemporáneo. De este modo, la línea divisoria se habría desplazado, lamentablemente, entre el Estado federal y la confederación, teniendo el primero la forma estatal, y cayendo el segundo en el ámbito internacional, en lugar de distinguir entre formas estatales y formas federales.

En cualquier caso, es cierto que los códigos y principios fundamentales del federalismo pueden aplicarse tanto a la organización del Estado como a la estructuración de la sociedad internacional [133] . Esta es la idea inicial que guía a los federalistas europeos [134] . Sin embargo, muy pronto se desviarán y se unirán al discurso del movimiento europeo, que aboga por un Estado federal europeo. Por eso, hoy, la Unión de Federalistas Europeos defiende ciertamente un proyecto federal, pero que imita la forma de un Estado federal, abandonando el genio de la forma federal. Qué pena.

La especificidad de la Federación, tal y como la describe Olivier Beaud, es que descansa en un equilibrio entre el poder federal y los poderes de las entidades constituyentes, basado en la renuncia voluntaria y recíproca a no recurrir al argumento de la soberanía para resolver un conflicto interno en la Federación. En efecto, como señala Beaud, basándose en los trabajos de Carl Schmitt [135] , en el seno de una federación, el conflicto entre el poder federal y los poderes federados siempre es posible. Según Schmitt (citado por Beaud), esta es la esencia de la Federación [136] . Si el conflicto de soberanía permanece así siempre posible, en las relaciones entre el poder federal y las entidades federadas, no debe en ningún caso actualizarse. Es esta degradación y esta necesaria desaparición de la invocación de la soberanía en el seno de la Federación lo que la caracteriza y distingue radicalmente de la forma estatal. Olivier

Beaud lo expresa muy claramente, por lo que nos tomamos la libertad de citarlo en lugar de parafrasearlo:

La decisión política soberana del Estado puede actualizarse en cualquier momento debido al riesgo de guerra con otros Estados (o incluso al riesgo de guerra civil si adoptamos las premisas de Schmitt). La actualización del conflicto da su razón de ser a la existencia del Estado. Por el contrario, en el caso de la Federación, esta misma potencialidad conflictiva (que legitima la soberanía) está destinada a no actualizarse nunca porque su actualización significaría la desaparición de la Federación. La soberanía significa, en el caso del Estado, la afirmación de su existencia y, en el caso de la Federación, la de su desaparición. Esto demuestra que no puede ser el instrumento de medición común para el Estado y la Federación [137] .

Por tanto, solo aceptando este carácter a-soberano de la Unión Europea podremos entender sus fundamentos y su trayectoria.

*Quo vadis, Europa? Solo podremos responder a la pregunta de forma inteligente y útil si somos capaces de concebir la Unión Europea, tanto en su estado actual como en su futuro, como una Unión voluntaria y a-soberana, por lo tanto sin limitaciones ni jerarquías entre las naciones que la constituyen, ni entre estas y las instituciones «supranacionales». Es esta inteligencia de la integración europea la que debería ser el siguiente paso para revivir esta Unión Europea en medio de la duda. El futuro es este imaginario de una Federación Europea basada en la codeterminación entre los pueblos de Europa, y no como una modalidad de cooperación entre Estados, que es ciertamente original, pero cuya gramática y códigos pertenecen ya al pasado. Esto es lo que la Declaración Schuman tenía en mente cuando sentó las bases del proyecto no en mecanismos institucionales específicos de cooperación entre Estados, sino en la perspectiva de crear una solidaridad de hecho entre los europeos. Esto es lo que repite el Tratado de Lisboa (que no sustituye el Tratado de Roma de 1957, sino que simplemente lo actualiza)* [138] *, cincuenta años después del tratado por el que se creó la Comunidad Económica Europea. Una vez más, según el artículo 1 del*

*TUE, los Estados han transferido competencias a la UE, «para alcanzar su objetivo común», que es «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». No es una estructura interestatal, no es un Estado europeo.*

*¿Por qué los pueblos y no los Estados o los ciudadanos europeos como base de la nueva comunidad política?*

Como señaló acertadamente John Rawls, los verdaderos sujetos del orden institucional internacional son los pueblos, no los Estados [139] . Y en un proyecto europeo que no quiere estructurarse al modo estatal en torno a una nación europea [140] , ni en torno a Estados nacionales cuyos dirigentes son reacios al proyecto europeo y cuyo estatus internacional se debilita constantemente [141] , la idea de una Europa de los pueblos merece ser considerada. Esto se debe a tres razones.

En primer lugar, esto es lo que establece el Tratado de la Unión Europea. De hecho, el artículo 3 del Tratado, que establece las tareas que los Estados asignan a la Unión Europea, dice en su primer párrafo (que en una lectura que los juristas llamarían sistemática sugiere que es el más importante): «La Unión se propondrá promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos». No para proteger las carreras políticas de los dirigentes de los Estados miembros, la llamada integridad constitucional de los Estados miembros de la UE o el buen funcionamiento de las instituciones europeas, sino «solo» para promover el bienestar de sus pueblos. Las misiones de la UE se basan, pues, en un tríptico compuesto, además del bienestar de los pueblos, por los valores europeos y la paz. A este respecto, es interesante observar, por una parte, que al igual que en el derecho internacional público, el respeto de los pueblos y de sus derechos está directamente relacionado con la paz [142] . Por otra parte, la UE está fracasando claramente en la misión principal que le asignaron los Estados Partes de este Tratado (cfr. art. 1 § 1 del TUE), es decir, garantizar el bienestar de todos sus pueblos, ya sean griegos, escoceses (expulsados de la UE contra su voluntad), catalanes y/o españoles, franceses, alemanes o irlandeses.

En segundo lugar, los pueblos de Europa no esperaron a leer este libro para invitar a participar en el debate europeo. Los franceses y

holandeses en 2005, que rechazaron el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Los escoceses, que en septiembre de 2014 celebraron —sin éxito— un referéndum sobre su independencia mientras pedían permanecer en la UE [143] ; los británicos (o quizás los ingleses), que, en junio de 2016, decidieron, mediante referéndum, salir de la UE [144] ; o los catalanes, que intentaron en 2017, también sin éxito, celebrar un referéndum de autodeterminación para liberarse de la tutela española, al tiempo que deseaban permanecer en la UE. Frente a estas exigencias, que son todas de la misma naturaleza, aunque puedan apuntar en direcciones opuestas, la Unión Europea parece, en sus formas actuales, bastante debilitada, por no decir impotente. Considerados como factores de perturbación, los pueblos de Europa pueden también, como intentaremos demostrar, ser los vectores de un renacimiento del proyecto europeo en torno a esta idea, claramente expresada en el primer artículo del Tratado de la Unión Europea, de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa.

En tercer lugar, hay un cierto número de «pueblos sin Estado» dentro de la Unión Europea o en sus márgenes (vascos, bávaros, catalanes, corsos, flamencos, gallegos para los más ruidosos dentro de la UE, escoceses o «norirlandeses» en los nuevos márgenes), o incluso situaciones coloniales no resueltas (Irlanda del Norte, las Islas Feroe o Gibraltar). La idea, planteada en su momento por Jacques Delors, de una «federación de Estados-nación» [145] (que creía que esta fórmula protegería la ambición supranacional de la Federación Europea y las reticencias nacionales de los Estados soberanos), por muy progresista y original que pretendiera ser, obligaría sin embargo a las mencionadas naciones europeas sin Estado a crear su propio Estado nacional si quieren participar plenamente como tales en el proyecto europeo, tal y como lo esbozó Jacques Delors.

Esto es ciertamente [146] posible, al menos desde el punto de vista legal. ¿Pero es deseable? No es seguro. Tal como están las cosas, las naciones sin Estado de la UE se enfrentan a una disyuntiva. O bien sus miembros aceptan o no que la «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» se realice sin el pueblo al que pertenecen. Y esto se convierte para ellos en una unión cada vez más estrecha entre otros pueblos de Europa, bajo cuyo imperio se

encuentran, pero en el que renuncian a participar como pueblo. Esto no es lo que quiere la UE, ya que en el preámbulo del TFUE se afirma que los Estados miembros de la UE «hacen un llamamiento [...] a los demás pueblos de Europa que comparten sus ideales para que se unan a sus esfuerzos», no para que se sometan a ellos sin su consentimiento. Por ello, la UE debe encontrar la manera de implicar a estas naciones europeas sin Estado en el proyecto de integración. Y ello sin pasar por un «paréntesis estatal», para poder participar plenamente en la Unión Europea, dentro de la cual habrían adquirido un estatuto de Estado europeo solo para poder renunciar a su dimensión más constitutiva, la soberanía de su pueblo.

Consideramos que una de las tareas fundamentales del próximo desarrollo de la Unión es dar a todos los pueblos de Europa la oportunidad de participar voluntaria y dignamente en el proceso de integración europea, permitiendo su reconocimiento como pueblo de Europa, lo que contribuye plenamente a la codeterminación de la Federación Europea. No se trata, por tanto, de una Unión interestatal supranacional, ni de un Estado europeo, ni de una federación de Estados nacionales que los europeos están creando. Están inventando una nueva forma política, basada en el reconocimiento mutuo de todos los pueblos de Europa en el marco de este espacio de paz y prosperidad que es la Unión Europea, basada en un poder a-soberano compartido entre los niveles decisorio y ejecutivo (véanse págs. 47-51), organizado según una lógica de codeterminación (véanse págs. 99-108).

¿Cómo llegamos a la siguiente fase del proyecto? Las posibilidades están ahí; la voluntad, también. Igualmente hay resistencia, por supuesto, y esta resistencia es numerosa y dominante. Pero detallar estos procesos y adaptaciones sería demasiado largo para este pequeño libro. Nuestro objetivo no es llegar a la luna (eso se lo dejamos a algún multimillonario californiano o japonés), sino indicarlo. Pero acordémonos que no basta con mirar el dedo.

81 En particular, el muy influyente Hugo Grotius.

82 Obviamente, esto es una simplificación... pero es evidente que no es un curso de historia del pensamiento político.

83 La portada de la edición original de Leviatán muestra un gigante coronado, cuyo cuerpo está compuesto por individuos agrupados.

84 Como recordatorio, «democracia» es un término que proviene de la combinación de dos palabras griegas, «demos» = el pueblo, y «kratos» = poder. Así que significa «el poder del pueblo».

85 «En el mismo instante, en lugar de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. Esta persona pública que se forma de este modo por la unión de todas las demás tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad, y toma ahora el de República o de cuerpo político, al cual sus miembros llaman Estado cuando es pasivo, Soberano cuando es activo, Poder al compararlo con otros semejantes», Jean-Jacques Rousseau, Del Contrato social, Libro I, capítulo VI, Madrid, Alianza, 2019, pág. 48.

86 Libro IV, capítulo VIII.

87 Carta de las Naciones Unidas, art. 4 § 1.

88 El artículo 2 § 7 de la Carta de la ONU establece: «Ninguna de las disposiciones de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a

intervenir en asuntos que sean esencialmente de la jurisdicción interna de cualquier Estado, ni obligará a los Miembros a someter tales asuntos a la solución de esta Carta...».

89 El propósito principal de la Carta de las Naciones Unidas es: «Mantener la paz y la seguridad internacionales» (art. 1 § 1).

90 Carta de las Naciones Unidas, art. 1 § 2.

91 Véase en este sentido el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966, ambos redactados en los mismos términos.

92 Estas son las palabras iniciales de la Carta: «Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas». Evidentemente, se trata de una referencia a las palabras iniciales de la Constitución de los Estados Unidos de América (véase supra, pág. 27), pero con un plural, haciendo hincapié en la coexistencia pacífica de los distintos pueblos, respetando sus opciones políticas colectivas encarnadas en naciones distintas pero unidas (de ahí «naciones unidas», no una nueva nación.

93 Esto justifica la existencia de Estados distintos en la sociedad internacional, pero también puede ser un factor de desestabilización para ciertas agrupaciones nacionales dentro de las cuales un grupo que reclama la condición de pueblo tiene, según la Carta, el derecho inalienable a la autodeterminación, es decir, a elegir libremente su destino político. Para el papel fundamental y potencialmente desestabilizador de este principio, véase el notable artículo de Martti Koskenniemi, «National self-determination today: Problems of legal theory and practice», ICLQ, 43.2 (1994), 241.

94 John Rawls, The Law of Peoples, ed. cit.

95 TJCE, sentencia de 26 de febrero de 1963, Van Gend & Loos contra la administración fiscal holandesa, asunto C-26/62, ecli ecli:eu:1963:1. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

96 La Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) explicó perfectamente esta aparente paradoja en su sentencia del 17 de agosto de 1923, «El caso del buque de vapor "Wimbledon"», Serie A, núm. 1.

97 BVerfG, 5 de mayo de 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16. La sentencia del TJUE es la de 18 de diciembre de 2018, Weiss y otros, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000.

98 El apartado 2 del artículo 5 del TUE establece: «En virtud del principio de atribución, la Unión solo actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para alcanzar los objetivos fijados por estos. Las competencias no atribuidas a la Unión en los Tratados seguirán siendo de los Estados miembros».

99 DOUE, núm. C-115/344, de 9 de mayo de 2008.

100 El artículo 27 dice lo siguiente: «Una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de su incumplimiento de un tratado».

101 TJCE, sentencia de 15 de julio de 1964, Costa contra ENEL, asunto C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

102 Ibíd.; el artículo 169 del TCE al que se refiere el Tribunal es actualmente el artículo 260 del TFUE, relativo a los procedimientos de infracción.

103 La traducción «oficial» al francés de la Ley Fundamental —tal y como aparece en la página web del Parlamento alemán (https://www.bundestag.de/resource/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf) — afirma que «el derecho federal tiene prioridad sobre el derecho de los Länder», lo que mantiene esta confusión.

104 Que sepamos, solo un autor desarrolla una idea similar, aunque su argumento no se basa, como el nuestro, en una lectura atenta de la base jurisprudencial de la primacía del Derecho de la UE, sino en una analogía religiosa (cuyo origen y pertinencia podrían discutirse): Joseph H. H. Weiler, cuyo capítulo 6 de su libro Une Constitution pour l'Europe? (París, Presses de Sciences Po, 2002, págs. 151-176), titulado «Federalismo y constitucionalismo: el Sonderweg de Europa», contiene una sección titulada «Autoridad, sumisión y emancipación: una parábola».

105 Véase Jean-Jacques Rousseau, Del Contrato social, Libro I, capítulo V, ed. cit., pág. 45, en el que el autor examina «el acto por el que un pueblo es un pueblo».

106 El Sonderweg de Europa, citado anteriormente.

107 Véase Olivier Beaud, «Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération», Revue du droit public, 1998, 83. Volveremos a hablar de ello más adelante.

108 Aludimos aquí al conocido acertijo popular, un popular juego de lógica. Se sabe que existe al menos desde el siglo VIII —presente en el problema 18 de la obra Propositiones ad acuendos juvenes de Alcuino de York. Un día, un granjero fue al mercado y compró un lobo, una cabra y una col. Para volver a su casa tenía que cruzar un río. El granjero disponía de una barca para cruzar a la otra orilla, pero en la barca solo cabían él y una de sus compras. Si el lobo se quedaba solo con la cabra se la comería, si la cabra se quedaba sola con la col se la comería igualmente.

El reto del granjero era cruzar él mismo y dejar sus compras a la otra orilla del río, manteniendo cada compra intacta. ¿Cómo tendría que hacerlo?

La solución al acertijo es la siguiente: el primer paso es llevar a la cabra a través del río, ya que de otro modo la cabra o la col serían devoradas. Cuando el granjero vuelve a la orilla original, puede elegir entre llevar al lobo o la col al otro lado. Si lleva al lobo, deben volver luego para llevar la col, entonces el lobo se comería a la cabra. Si lleva la col al otro lado, necesitará volver para coger al lobo, entonces la col sería comida. Aquí se encuentra el dilema, que se resuelve llevando al lobo (o la col) en la barca y trayendo de vuelta a la cabra. Ahora podemos llevar la col (o al lobo), dejando a la cabra y, finalmente, volver a buscar a la cabra.

La solución se resume de la siguiente manera:

1. Deja a la cabra al otro lado

2. Vuelve

3. Deja al lobo en el otro lado

4. Regresa con la cabra

5. Deja la col en el otro lado

6. Vuelve

7. Deja a la cabra al otro lado

De modo, que hay siete pasos: cuatro hacia la derecha y tres hacia la izquierda.

109 Dedicado ahora a la participación de Alemania en la Unión Europea, hasta 1990 este artículo se refería al ámbito territorial del GGB, es decir, a la división de la Alemania histórica en dos Estados (RFA y RDA) tras la Segunda Guerra Mundial. La reunificación de 1990 hizo que el artículo quedara obsoleto, por lo que fue suprimido en 1990, para ser sustituido por un nuevo artículo sobre la participación de Alemania en el proyecto europeo.

110 Sentencia Weiss y otros de 18 de diciembre de 2018, citada anteriormente.

111 Sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler contra Deutsher Bundesbank, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

112 Véase Nicolas Levrat, «Do the powers exerted by the EU need a legitimacy based on citizens' European identity?», en S. Lucarelli, F. Cerutti y V. Schmidt (eds.), Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union, Oxon y Nueva York, Routledge, 2010, págs. 76-89.

113 Véase sobre este tema Nicolas Levrat, «L'État de droit est-il une

valeur européenne dont l'UE assure la promotion?», en Dusan Sidjanski, François Saint-Ouen y Constantin Stephanou, Union de valeurs? La mise en oeuvre des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union européenne, Ginebra, Publicaciones del Centro de Competencia en Estudios Europeos Dusan Sidjanski, 2018, págs. 157-177. Asimismo, Nicolas Levrat, «Articulating Evolutionary Interpretation and the Rule of Law: The EU as a Composite Legal Order Based on Relative Rules of Law», en Georges Abi-Saab, Kenneth Keith, Gabrielle Marceau y Clément Marquet (eds.), Evolutionary Interpretation and International Law, Oxford y Nueva York, Hart Publishing, 2019, págs. 313-327.

114 Véase Nicolas Levrat, La construction européenne est-elle démocratique?, ed. cit. Solo un poco inquietante.

115 Artículo 1 común a los dos Pactos de la ONU de 1966 («Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» y «Pacto de Derechos Civiles y Políticos»).

116 Resolución 2625 (Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas) de 24 de octubre de 1970.

117 Véase sobre este punto el libro de Francis Cheneval, The government of the peoples: On the idea and principles of multilateral democracy, Oxford, Palgrave Macmillan, 2011.

118 Esta es la tesis que defiende el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia sobre la ratificación del Tratado de Lisboa por parte de Alemania; según ellos, la RFA solo puede participar plenamente en la UE porque las instituciones democráticas son las de los

Estados miembros y no las de la UE: «El artículo 23 de la Ley Fundamental [Grundgesetz – GG] permite la participación y el desarrollo de una Unión Europea concebida como una agrupación de Estados (Staatenverbund). El concepto de agrupación (Verbund) se refiere a una asociación estrecha y permanente de Estados que siguen siendo soberanos y ejercen la autoridad pública sobre la base de tratados. Sin embargo, las normas básicas de esta asociación están exclusivamente a disposición de los Estados miembros y los pueblos, es decir, los ciudadanos, de los Estados miembros siguen siendo los sujetos de la legitimidad democrática («BVerfG», Sentencia de la Sala 2.ª de 30 de junio de 2009 —2 BvE 2/08—, apartado 1 (ECLI:DE:BVerfG: 2009:es20090630.2bve000208).

119 Véase Nicolas Levrat, La construction européenne est-elle démocratique?, ed. cit.

120 Desde 1993, este es un requisito formal para que un Estado se convierta en miembro de la UE. Esta base democrática se recuerda en el artículo 2 del TUE, y la condicionalidad se recoge en el artículo 49 del TUE, que establece que: «Todo Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión».

121 Véase la nota 104.

122 Para intentar describir este fenómeno, los autores utilizan desde 2004 el término demoi-cracia, la democracia de muchos pueblos. Véase, en particular, Kalypso Nicolaïdis, «The new constitution as European “demoi-cracy”?», Critical Review of International Social and Political Philosophy, 7.1 (2004), 76-93.

123 Se ha observado que cuando los votantes daneses (1992) o

irlandeses (2002 y 2008) votan no, se encuentran los medios para convencerles de que voten una segunda vez... con un resultado positivo, mientras que cuando los votantes franceses y holandeses votan no (2005), se abandona el proyecto de nuevo tratado.

124 En un artículo que se publicará en la Revista Alemana de Derecho Internacional, Ulrich Haltern escribe: «Aunque hoy en día el tejido imaginativo de la Unión no es tan denso como el de una comunidad política nacional, eso no significa que nunca pueda ocurrir. Podría». Y eso es lo que intentamos hacer.

125 Dusan Sidjanski, L'avenir fédéraliste de l'Europe, París, PUF, 1992.

126 Véanse, en particular, los Federalists Papers, el documento fundacional del federalismo moderno.

127 Los principales son Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Federación Rusa, India, México y Nigeria.

128 Entre los grandes federalistas europeos, podemos mencionar a Winston Churchill, Altiero Spinelli, Fernand Dehousse y Denis de Rougemont.

129 Véase, en particular, el trabajo del Foro de Federaciones (forumfed.org).

130 Olivier Beaud, Théorie de la Fédération, París, PUF, 2007.

131 Más claro aún que su gran obra, véase su artículo de 1998, «Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération», citado en la nota 107.

132 TJCE, 15 de julio de 1964, Costa contra ENEL, citado anteriormente.

133 En esta perspectiva, véase, en particular, Immanuel Kant, Sobre la paz perpetua (Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795), o Georges Scelle, Précis du droit des gens (1932).

134 Véase, en particular, la obra colectiva publicada en París por las Presses d'Europe en 1969, bajo el título La Révolution fédéraliste, que contiene, en particular, una «Carta del Federalismo» destinada al proyecto europeo.

135 Carl Schmitt, Teoría de la Constitución (Verfassungslehre, 1928).

136 «Es [...] una característica de la esencia de la Federación que la cuestión de la soberanía siempre queda pendiente (offen) entre la Federación y los Estados miembros, mientras la Federación como tal coexista con los Estados miembros como tales (Teoría de la Constitución, pág. 519, citado por O. Beaud, «Fédéralisme et souveraineté», loc. cit., pág. 112).

137 Olivier Beaud, «Fédéralisme et souveraineté», loc. cit., pág. 114.

138 El lector atento que lo desee puede acudir a consultar el DOUE, núm. C 202, de 7 de junio de 2016. Allí encontrará, en la página 199, que el «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) no es en realidad otro que el Tratado «hecho en Roma, el veinticinco de marzo de mil novecientos cincuenta y siete».

139 John Rawls, The Law of Peoples, ed. cit.

140 Véase Nicolas Levrat, «Do the powers exerted by the EU need a legitimacy based on citizens' European identity?», ed. cit.

141 Véase Yuliya Kaspiarovich y Nicolas Levrat, Are EU member States still States according to International Law?, Documento de trabajo GSI Prof. PhDc LAW 2019/02, ISSN 2624-8360, 26 págs.

142 La Carta de las Naciones Unidas establece como segundo propósito de la Organización «fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar todas las demás medidas adecuadas para fortalecer la paz en el mundo» (artículo 1 § 2 de la Carta de la ONU).

143 El 18 de septiembre de 2014, el 55,3 por 100 de los votantes escoceses rechazó la independencia de Escocia en un referéndum. La participación fue del 84,59 por 100.

144 Los ingleses votaron un 53,38 por 100 a favor del Brexit —de todas las regiones inglesas, solo el Gran Londres votó en contra del Brexit, con un 59,93 por 100—, al igual que los galeses, con un 52,63 por 100, a favor. Por el contrario, los escoceses estaban en un 62 por 100 en contra del Brexit, al igual que los «norirlandeses», con un 55,78 por 100 en contra. En mayo de 2021 se celebraron unas nuevas elecciones generales en Escocia, y las encuestas llevan casi un año mostrando un fuerte apoyo al SNP y a un nuevo referéndum de independencia en 2022.

145 El término se atribuye a Jacques Delors, y se supone que apareció en 1993, tras el resultado negativo del referéndum danés sobre la ratificación del Tratado de Maastricht. Para un análisis y promoción de este concepto, véase Gaëtane Ricard-Nihoul, op. cit.

146 Hay que recordar que en la década de los 90 apareció un número importante de nuevos Estados en Europa (Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Montenegro, Eslovaquia, Serbia y Eslovenia), la mayoría de los cuales se han convertido desde entonces en miembros de la Unión Europea.

# III

# Por una Europa de la cultura

## CULTURA Y UNIÓN EUROPEA

En un libro explícitamente dirigido a abordar el tema de una Europa de la cultura, su autora, Aude Jehan [147] , trazaba hace ya varios años una panorámica de los diferentes aspectos de la cultura dentro de la Unión Europea, desde su papel político, reconocido o no, hasta las cuestiones que representa desde el punto de vista económico, pero también en términos de valor añadido. No se trataba tanto de establecer una definición de cualquier tipo como de pintar un cuadro de la visión concreta y práctica de la cultura, tal como la concibe la UE, a través de su acción.

Pero ¿qué es la cultura europea? Mientras que para los europeos el término evoca poco más que una práctica artística común, el siglo XX marca una evolución definitiva. La cultura se convirtió en una cuestión filosófica y política de primer orden. Si consideramos paralelamente la evolución de la cultura y la de la Unión Europea, vemos que la primera se entendió muy pronto no tanto en términos de producción artística y prácticas externas, sino como un conjunto de modos de pensamiento, sentimientos, percepciones y formas de estar en el mundo, profundamente interiorizados y creadores de identidad. El final de la Guerra Fría y la caída del bloque comunista supusieron un cambio radical en la comprensión de la cultura. La aparición de muchos nuevos Estados independientes y la justificación cultural de su independencia a nivel internacional se convirtieron en una cuestión política de primer orden, situando la cultura en el centro del debate. El concepto de cultura se amplió para incluir el de identidad.

Posteriormente, la noción de cultura, vinculada a la idea de desarrollo endógeno, cobró un nuevo impulso político. El vínculo entre cultura y desarrollo proporcionó argumentos para el apoyo financiero y administrativo a los países en desarrollo, que reclamaron el derecho a definir sus «propias» vías de desarrollo para participar plenamente y en igualdad de condiciones en los asuntos internacionales. Una vez más, la cuestión de la identidad y

la herencia europeas se planteaba en países que, en su mayoría, fueron colonizados por Europa.

Los sucesivos conflictos, y en particular el de la antigua Yugoslavia, cristalizaron el vínculo entre cultura y democracia, cuestionando la cultura sobre los derechos de las minorías o la coexistencia de diversas comunidades culturales. Más recientemente, las crecientes tensiones sociales, no solo en un nivel internacional, sino también en un nivel nacional, regional y local, y en particular en las zonas urbanas, han acentuado aún más la «necesidad de tolerancia no solo entre las sociedades, sino también dentro de ellas», planteando de nuevo muchos interrogantes sobre el papel de la cultura, pero también sobre los criterios inherentes a su identidad y la propia comprensión de sí mismos.

La cultura se ha ido asociando paulatinamente a una noción de identidad, hasta el punto de que a veces se asimila totalmente a ella. Esta definición no solo es extremadamente simplista, sino que podría resultar «anticultural» y extremadamente peligrosa en el futuro, privando a Europa de una larga tradición de integración y mezcla, en nombre de la salvaguarda de los particularismos. En los últimos cuarenta años, la confrontación con el otro ha puesto de manifiesto las dimensiones culturales de nuestras sociedades y ha planteado muchos interrogantes.

Ante una Unión Europea en constante crecimiento, los retos culturales son cada vez más evidentes: ¿por qué y cómo integrar a los nuevos Estados miembros? ¿Debe Turquía ingresar en la UE? ¿Qué es una sociedad multicultural? ¿Cuál es el lugar del islam en Europa? Todas estas cuestiones muestran la paradoja entre el discurso y la realidad.

¿Cuál es el lugar que ocupa la cultura en las políticas comunitarias, tanto a nivel intracomunitario como en las relaciones exteriores? Las finalidades de las políticas culturales son varias: mientras que la acción de la UE en el ámbito de la cultura pretende sobre todo fomentar los intercambios y la diversidad que la caracterizan, la de los Estados miembros no es en absoluto comparable, ya que se orienta en gran medida hacia un territorio nacional, sobre todo en el caso de Estados nacionales como Francia, o, por el contrario, hacia una entidad cultural concreta, como ocurre en algunos Länder

alemanes. En este contexto, es fácil entender el apoyo de la UE a una política europea a la vez regional y cultural, que a menudo fomenta la cooperación transnacional y el desarrollo local.

Por lo que atañe al papel de lo cultural desde la perspectiva extracomunitaria, la cultura es un factor importante en la política de inmigración, pero que, sin embargo, suele pasarse por alto. Por el contrario, su papel primordial en la reconstrucción posconflicto, sobre todo en los Balcanes, le ha valido un cierto interés, que se ha reflejado, por ejemplo, en la inclusión de un componente cultural en la política de seguridad y defensa de la UE (PESD). Sin embargo, se trata solo de un caso aislado, pero puede abrir el camino para el reconocimiento de la cultura como un factor de derecho propio en la construcción política de Europa.

Esto nos lleva a analizar las reticencias y polémicas que surgen cada vez que se aborda el tema de la cultura. De hecho, la mayor parte de los obstáculos a la aplicación de una política cultural común, a la ampliación con determinados países como Turquía o incluso a la ratificación de un proyecto de Constitución, provienen de una interpretación de la cultura basada en la identidad.

No es baladí que subrayemos la importancia de la cultura europea. Si alguna vez se define y se reconoce como tal, debe enmarcarse en una política que refleje su imagen: permitiendo la acción conjunta, pero respetando su esencia de «cultura caleidoscópica».

El reto fundamental con que se enfrenta este necesario horizonte en el momento en que redactamos estas páginas es el que proviene del creciente euroescepticismo entre la población europea, que aunque no es nuevo, está cuestionando seriamente los propios cimientos del proyecto de la UE. Como ha escrito Luis Martín-Estudillo, para el caso específico de España, en un libro reciente [148] , una década después de la crisis financiera que sorprendió al mundo en 2007, en medio de continuas luchas por responder a las necesidades de los refugiados, y apenas unas semanas después de la tensa quincena de negociaciones finales sobre un Brexit hoy ya definitivo, y de la agitación causada por el acuerdo, se puede decir que Europa ha sido despertada bruscamente del sueño de su propia imagen. Como la propia Aude Jehan, ya citada al comienzo de este apartado, expuso en otro trabajo reciente [149] , la llamada revuelta de los chalecos

amarillos en la Francia de Emmanuel Macron se suma al auge del populismo de derechas en toda Europa, la contagiosa rebelión fiscal anti-Bruselas de Italia, la aspiración independentista catalana y los complicados problemas que plantea la migración masiva hacia la inestable y endeudada Europa del Sur, sin la ayuda de Gran Bretaña.

Y es que, en efecto, como afirmaba ya en 2016 Michael Sandel [150] (autor varios años antes del libro What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets) [151] , «uno de los mayores fracasos de la última generación de partidos de la corriente dominante ha sido la incapacidad de tomarse en serio y de dirigirse directamente a la aspiración de la gente de sentir que tiene alguna voz significativa en la configuración de las fuerzas que gobiernan sus vidas». Por eso, al igual que los franceses, muchos ciudadanos europeos se sienten desprovistos de su capital, no solo económica, sino también social y culturalmente. Es urgente abordar el fracaso democrático no únicamente en Francia, sino en Europa y en la mayoría de los países occidentales. La socialdemocracia necesita desesperadamente ser revigorizada, porque en las últimas décadas ha perdido su energía y propósito moral y cívico. Se ha convertido en una orientación ampliamente gerencial y tecnocrática de la política. Así, mientras durante dos generaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial la socialdemocracia tuvo una visión animadora, que consistía en crear, profundizar y articular los Estados de bienestar, y moderar y proporcionar un contrapeso al poder del capitalismo de mercado sin restricciones, en la actualidad ha perdido su capacidad de inspirar a los trabajadores, y su visión, moral y cívica, ha flaqueado.

Muchos europeos hoy sienten que no solo les ha dejado atrás la economía, sino también la cultura, en su más alta expresión, como herederos que se les prometía ser del legado de la Ilustración: ciudadanos de sociedades abiertas basadas en los derechos legales, las obligaciones y las libertades individuales. Para varias generaciones, eso significó más libertad, de palabra y de expresión, de viajar sin fronteras y de sentirse miembros de una causa común. Es obvio que hacer frente a los desafíos que hacen temblar los cimientos del proyecto europeo pasa, necesariamente, por incidir en la construcción de un imaginario cultural compartido.

Es en ese orden de cosas donde se inscribe la reflexión expuesta por Pilar Carrera en un artículo que alude de modo explícito, desde su mismo título, al comienzo del Manifiesto comunista de Marx y Engels, «Un fantasma recorre Europa» [152] , cuando refiriéndose a las palabras de Heródoto («en cuanto a Europa no parece que se sepa ni de dónde ha sacado su nombre ni quién se lo ha dado»), puestas como exergo a su propio texto, plantea

una idea de Europa refractaria o indiferente a la noción de origen y a la idea de lo nuevo (el relato nuevo o renovado) que se basa en dicha noción. En cuanto estructura discursiva, Europa se caracteriza por que los contenidos concretos, relatos y repertorios de tradiciones específicas, correspondientes, por ejemplo, a la nación-estado o de otro orden, ocupan un lugar segundo. Europa da nombre, por tanto, a un marco supra- o metatextual que administra la convivencia e interacción de dichos relatos que cohabitan dentro de sus lindes. Se trataría de una noción no esencialista de Europa, noción que situaríamos no en el terreno contenudista del símbolo o del mito, sino en un terreno propiamente retórico, en el que la conciencia del discurso, esto es, la conciencia retórica, adquiere la prevalencia. El concepto de retórica será, por tanto, un elemento axial en la caracterización de la cultura europea, no simplemente como instrumento al servicio de fines puntuales, sino para establecer una determinada relación con los relatos consustancial a eso que denominamos «cultura europea», y que la diferencia de otras formas culturales (pág. 130).

Es esa idea de Europa como relato lo que establece una relación ineludible entre retórica y política, por cuanto «lo político [...], en su vínculo con la retórica, funciona como una especie de reactivo que hace emerger el código, que lo pone en escena sin, por ello, obstaculizar o cuestionar el discurrir del relato». Su idea se ejemplifica en dos casos concretos, el filme Une sale histoire (1977), de Jean Eustache [153] , y la fotografía titulada Chica con Leica (1934), de Aleksandr Rodchenko. En ambos casos encuentra lo que podríamos definir como Modo de representación europeo, sobre el que volveremos más delante, que consiste en priorizar el acto

enunciativo sobre los enunciados y, en ese sentido, es tanto un acto retórico como político a la vez. Lo que posibilita esa concepción es permitir la viabilidad de una unidad dentro de lo que antes llamábamos cultura caleidoscópica: una unidad de punto de vista enunciativo compartible, pese a la diversidad y heterogeneidad de los enunciados de las diferentes culturas nacionales y/o regionales europeas que el relato EUROPA vehicula.

## ¿UN IMAGINARIO CULTURAL COMÚN?

En un relato de 1937 titulado Treti sin (El tercer hijo) [154] , un padre, cuya esposa acaba de fallecer, envía un telegrama a sus tres hijos, desperdigados por las distintas repúblicas de la URSS, desde la pequeña ciudad de provincias donde reside para anunciarles la muerte de su madre y pedirles que acudan para el funeral. Platónov escribe lo que sigue:

Antes de morir la vieja había encargado a su marido que un sacerdote celebrara el funeral mientras ella estuviera en casa, pero que la sacaran de la casa y la bajaran a la tumba ya sin el pope, para no ofender a sus hijos y para que ellos pudieran ir detrás del ataúd. Más que creer en Dios, la vieja quería que su marido, al que había amado toda su vida, sufriera y se apenara más al oír los cantos de las oraciones a la luz de las velas de cera sobre su cara sin vida; no quería irse de este mundo sin solemnidad y memoria. Cuando llegaron los hijos, el viejo estuvo mucho tiempo buscando a algún pope, por fin trajo por la tarde a un hombre, también viejecito, vestido corrientemente de paisano, sonrosado por la comida vegetariana y sin grasa, con unos ojos vivos en los que brillaban pequeñas ideas fijas. El pope apareció con una bolsa militar de comandante atada a la cintura; allí llevaba sus instrumentos eclesiásticos: el incienso, unas velas delgadas, el libro, una estola y un pequeño incensario en una cadenita. Rápidamente colocó y encendió las velas alrededor del ataúd, prendió fuego al incienso y en seguida, sin avisar, empezó la lectura del libro. Los hijos que estaban en la habitación se pusieron de pie; se sintieron avergonzados y azorados sin saber por qué. Mirando el suelo, inmóviles, formaban una fila delante del ataúd. Enfrente de ellos un hombre mayor cantaba y murmuraba apresurado, casi irónicamente, mirando con ojos pequeños y comprensivos a la guardia de descendientes de la difunta vieja. En parte les tenía miedo, en parte los respetaba y visiblemente estaba dispuesto a

entablar con ellos una conversación y hasta a expresar su entusiasmo por la construcción del socialismo. Pero los hijos estaban callados, nadie, ni siquiera el padre, se santiguaba; no asistían a una ceremonia religiosa: estaban montando guardia.

Al terminar el breve oficio, el pope recogió sus cosas rápidamente, luego apagó las velas que ardían junto al ataúd y colocó todos sus enseres en la bolsa de comandante. El padre de los hijos le metió en la mano el dinero, y el pope, sin detenerse, atravesó la fila de los seis hombres que ni le miraron, y, algo atemorizado, desapareció por la puerta. En realidad, le hubiera gustado quedarse en aquella casa para los pominki [155] ; habrían hablado de las perspectivas de guerras y revoluciones, y por mucho tiempo le habría durado el consuelo del encuentro con los representantes del mundo nuevo que admiraba en secreto, pero en el que no podía penetrar (págs. 81-82).

Una interpretación que de inmediato salta a la vista del lector avezado es la diferencia existente entre cambiar desde arriba las leyes que rigen la vida cotidiana de una sociedad y otra muy distinta, conseguir que eso mismo suceda en el modo de vivir esos cambios por quienes, desde abajo, tienen la obligación de asumirlas, sin necesariamente haber interiorizado, total y subjetivamente, los cambios que la realidad objetiva impone casi por decreto. Cambiar el imaginario y los sistemas de valores de los miembros de una comunidad no es una cuestión jurídica, sino cultural, y requiere, por tanto, algo más que una reforma legal, por muy consensuada que esté. Las transformaciones políticas pueden llevarse a cabo de manera rápida y tajante. Hacer que se vivan como algo natural requiere, sin embargo, mucho más tiempo. Como escribía Boris Pasternak, por boca de su personaje Zhivago, «el bosque no se mueve, no podemos sorprenderlo en movimiento, espiarlo mientras está cambiando de sitio. Siempre lo encontramos inmóvil. Y en esa misma inmovilidad sorprendemos la historia, la vida de la sociedad, cuyas trasformaciones es imposible ver» [156] .

Aunque tanto el relato de Platónov como la novela de Pasternak (cuyas palabras remitían al Tolstói de Guerra y paz) reflexionaban sobre una situación, una época y un país muy concretos, la reflexión

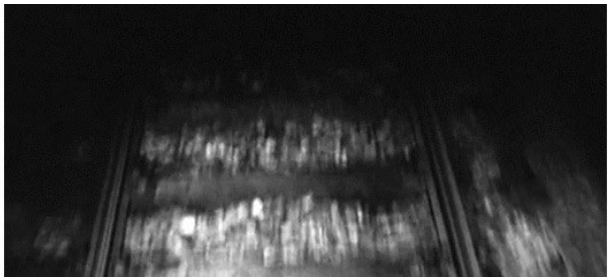
tiene, a nuestro juicio, validez general. En ese sentido, parece obvio que el resultado del largo viaje en que consiste la idea de una nueva Europa a que aludíamos en las páginas anteriores no se resuelve solamente con leyes —aunque sea imprescindible el elaborarlas para ser aprobadas por una mayoría suficiente—, sino que necesita también de un complejo sistema de educación ciudadana, algo que pertenece al ámbito de la cultura en sentido amplio.

Desde esa perspectiva, las políticas educativas y la función de las prácticas discursivas culturales (desde la cuestión lingüística al cine y la televisión, la literatura y el arte) forman parte necesaria del proceso de construcción europea.

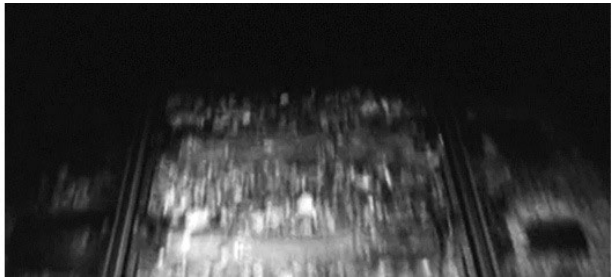
AÑO 1991

El año 1991 no es solo el del colapso de la URSS y del fin del modelo político y territorial europeo surgido al término de la Segunda Guerra Mundial. Es también un año decisivo en las conversaciones del GATT, iniciadas en 1986 y que culminarían algún tiempo después con la decisión de dejar la cultura fuera de la lógica del libre mercado, y el año de producción de un filme danés titulado precisamente Europa, de Lars von Trier, sobre el que valdría la pena detenerse en las páginas que siguen. No solo por lo que tiene de análisis del modelo europeo iniciado en 1945, sino por el modo en que lo hace mediante la metáfora de un viaje en tren, cuyo destino, como veremos, según repite una y otra vez la voz en off del narrador, asumida por el actor sueco Max von Sydow, es llegar al corazón de Europa (fotogramas 1 a 8), pero acaba siendo el descarrilamiento y la destrucción.

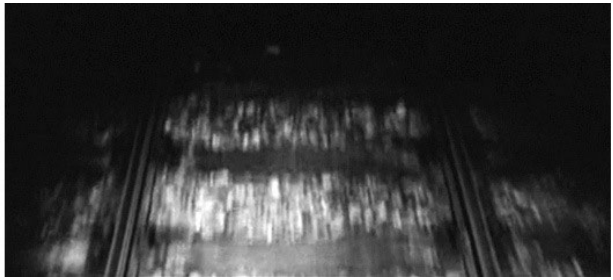
La historia que nos presenta el filme de von Trier busca presentar la Europa surgida del fin de la Segunda Guerra Mundial. Un joven idealista alemán, llamado Leo, crecido en los Estados Unidos, adonde se trasladó su padre al final de la Gran Guerra, regresa a una Alemania dividida tras la derrota del III Reich y es contratado a prueba como revisor en la compañía nacional de ferrocarriles. En el transcurso de su aprendizaje y hasta el examen que decidirá si su puesto es fijo o no, irá conociendo una situación extraña con la que no acaba de sentirse cómodo. Por una parte el ejército norteamericano, representado por el coronel al que da vida el actor Eddie Costantine, y por otra los llamados Werewolfs, especie de grupo terrorista compuesto por exnazis deseosos de boicotear el trabajo de los vencedores de la contienda. Como punto de encuentro, la familia de un industrial, colaborador del Reich, de cuya hija, Katherina, acaba enamorándose Leo, casándose con ella poco después.



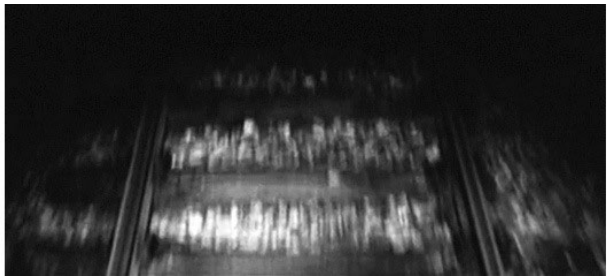
Fotograma 1: Ahora escuchará mi voz.



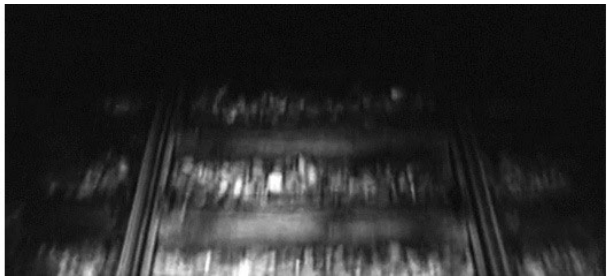
Fotograma 2: Mi voz le ayudará y le llevará más al interior de Europa.



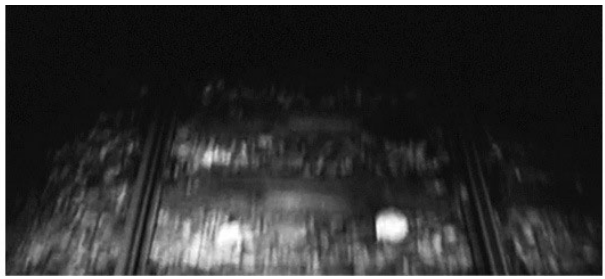
Fotograma 3: Cada vez que escuche mi voz...



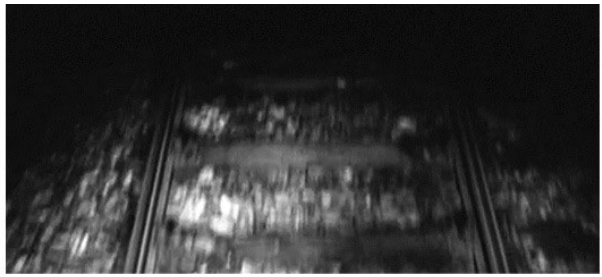
Fotograma 4: ... con cada palabra y cada número...



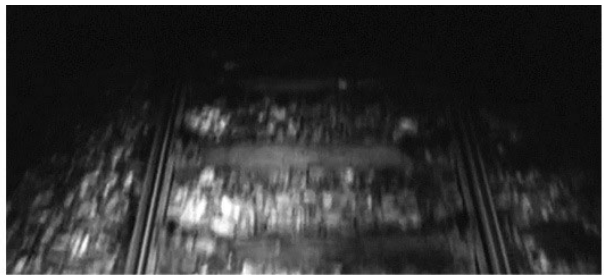
Fotograma 5: ... entrará en un nivel más profundo, abierto, relajado y receptivo.



Fotograma 6: Ahora voy a contar de uno a diez.



Fotograma 7: Cuando llegue a diez, estará en Europa.



Fotograma 8: Digo: diez.

El coronel ayuda a ese acercamiento porque, sin que Leo esté al tanto de ello, sospecha que Katherina forma parte de los Werewolfs, y la colaboración inconsciente del joven marido le puede permitir averiguarlo. En efecto, el grupo terrorista le propone, a cambio de liberar a su esposa, falsamente secuestrada, que les ayude a volar un tren. Cuando, una vez descubierto el complot, ella, ya descubierta y esposada por orden del coronel norteamericano, le acusa de ser un criminal por no haber hecho estallar una bomba de efecto retardado, él le dice: «¡No he hecho nada! ¡No trabajo para ningún bando!». Y su mujer, Katherina, le contesta: «Exacto» (fotogramas 9 a 11).

No tomar partido por ninguno de los dos bandos en conflicto es lo que le hace culpable de la situación cuando finalmente el puente vuela por los aires con el tren y termina con la vida de Leo y el

resto de los pasajeros, ahogados en el río (fotogramas 12 a 19).

Fotograma 9: ¡No he hecho nada!

Fotograma 10: ¡No trabajo para ningún bando!

Fotograma 11: Exacto.

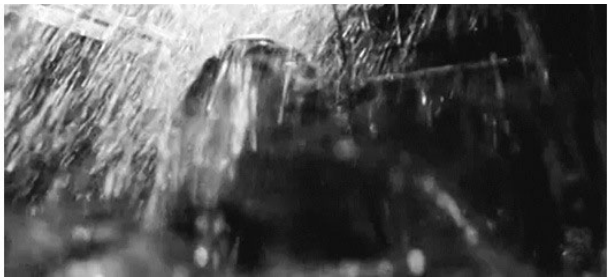
Fotograma 12

Fotograma 13

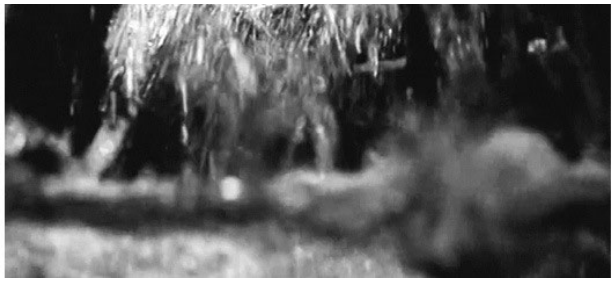
Fotograma 14

Fotograma 15: Está en un tren, en Alemania.

Fotograma 16: El tren se está hundiendo.



Fotograma 17: Va a ahogarse.



Fotograma 18: Cuando cuente diez, estará muerto.

Fotograma 19: Diez.

Podría pensarse en la ambigüedad moral (y política) del discurso de von Trier, si entendiéramos el viaje que simboliza la construcción europea como un proyecto condenado al fracaso desde el inicio. Sin embargo, su posición queda matizada cuando, mucho antes de la escena que acabamos de comentar, muestra cómo el coronel, que ha negociado en secreto con un judío sorprendido robando, para que, a cambio de no llevarlo ante la justicia, declare a favor del padre de Katherina, a sabiendas de que nunca dejó de trabajar en favor de Hitler, para que este pueda ser rehabilitado, porque, según sus cínicas palabras, «necesitan de su trabajo y su empresa para las labores de reconstrucción de la Alemania devastada por la guerra». La doble moral de los vencedores no es distinta de la de los vencidos.

En cualquier caso, el filme de von Trier parece relacionar el fracaso

con una cierta imitación del modelo impuesto por los vencedores, en este caso, por el modelo estadounidense, en torno a una Alemania que, bajo la apariencia de haber sido transformada, sigue utilizando métodos y personajes semejantes a los que apoyaron el régimen del Reich, una hipótesis que un año después (y de manera más radical, aunque menos ideológicamente elaborada) serviría de base para un thriller distópico del novelista británico Robert Harris, Fatherland [157] , en el que el III Reich habría derrotado a la URSS y a Gran Bretaña, convirtiéndose en una superpotencia protagonista de una Guerra Fría con Estados Unidos alternativa a la que se dio entre estos últimos y el bloque socialista con Europa como campo de batalla.

La idea de los fundadores del proyecto europeo, como hemos visto en las páginas preliminares de este libro, no se basaba ni en ucronías ni en la búsqueda de un modelo similar al que sirve de base al sistema federal norteamericano. Los obstáculos para «resetear» el imaginario de las distintas poblaciones de los Estados-nación del continente europeo para conseguir, no una homogeneización tipo melting pot «a la americana», sino una articulación de heterogeneidades, eran y siguen siendo enormes, de varios tipos y de otro orden: lingüístico, de articulación de sistemas educacionales y de elaboración de una tipología de lo que podríamos denominar European Way of Life, en el que tienen una enorme importancia los medios audiovisuales, fundamentalmente el cine y la televisión.

LAS LENGUAS DE EUROPA

En 1996, cuando el proceso de construcción europea cumplía su casi medio siglo de existencia, Miquel Siguan abordaba en un ensayo, significativamente titulado L'Europa de les llengües [158] , los problemas lingüísticos que plantea la construcción de una Europa unida, no solo para establecer un panorama de los orígenes históricos de la pluralidad lingüística y la relación que tuvo como resultado vincular lengua e identidad colectiva, sino también para proponer, en términos estrictamente políticos, la posibilidad de formular una política lingüística propia de la futura Unión Europea capaz de superar las diferencias existentes en sus territorios.

Para nuestro propósito, y al margen del riguroso y documentado recorrido que lleva a cabo el autor para establecer un mapa del origen y de la variedad de lenguas y de su desarrollo desde la Edad Media hasta nuestros días, dos cuestiones nos parecen fundamentales para lo que ahora nos ocupa. Por una parte, la impronta religiosa que, desde la implantación del cristianismo en el continente, a través de Roma, hizo del latín la lengua común capaz de unificar culturalmente los diferentes territorios, al ser asumida como vehículo cultural compartido, y por otra, la diferencia existente entre aquellos casos en que la lengua acabó convirtiéndose en elemento identitario solo en términos culturales, sin implicaciones políticas a la hora de establecer territorios nacionales separados e independientes, y aquellos otros en que la lengua funcionó como elemento aglutinador a la hora de crear Estados-nación.

En el proceso que ha llevado a la formación de las lenguas como conjunto de significados y de normas comúnmente aceptados [...] intervienen diferentes factores. Por un lado, las creaciones literarias, sobre todo las que se ponen por escrito y no solo se difunden en el espacio, sino que se mantienen en el tiempo. Y, al

mismo tiempo, las estructuras políticas que utilizan la lengua, y muy especialmente le lengua escrita, en el ejercicio de su autoridad. La evolución de estas estructuras hacia los Estados nacionales desempeñará un papel decisivo en la consolidación y prestigio de determinadas lenguas [159] .

Algunas de esas lenguas que empiezan a consolidarse a partir del derrumbe del Imperio romano presentan ya textos, sean líricos (como, por ejemplo, la poesía trovadoresca o los minnensingers) o épicos (sea su origen popular, caso del Poema de Mio Cid, La Chanson de Roland o de Nibelungenlied, o de origen culto, caso de la Commedia de Dante, que ya Boccaccio, su primer exégeta, elevó a categoría de clásico al añadirle al título el adjetivo Divina). En todos ellos, el éxito popular de dichas creaciones fija la variedad de lengua utilizada, más allá de su lugar de origen, algo que la aparición de la imprenta no hará sino aumentar.

Sin embargo, dicha fijación, que implica su uso prioritario, en el terreno creativo, por quienes se integran en la tradición cultural a que pertenece cada una de ellas, no implica ni la desaparición de otras variedades coetáneas ni su utilización como vínculo unitario nacional.

En el caso italiano, por ejemplo, ya Dante (que en la mayor parte de su producción seguía utilizando la lengua culta por excelencia, el latín) hablaba de más de veinte dialectos distintos, asociados a diferentes territorios de lo que hoy es Italia. Fue el éxito de su Commedia lo que convirtió el dialecto toscano en lengua culta oficial.

En lo que actualmente son España o Francia, la unidad nacional se fraguó a partir de la unión de dos reinos, Castilla y León y Aragón en el primer caso, y en torno al predominio de una parte, L'île de France, con París como capital, en el segundo, lo que hizo que las lenguas mayoritarias en ambos casos, el castellano y el francés, acabasen siendo las lenguas comunes en todo el territorio.

Ello no implicaba, y Siguan lo subraya oportunamente, que dicha lengua común eliminase el desarrollo de las demás si estas hubiesen

creado por su parte obras literarias de calidad, caso del gallego y el catalán en un caso o del provenzal en el otro. La conversión en lengua común oficial se debió a otros motivos.

Si en Italia el papado no veía con muy buenos ojos que alguna de las numerosas ciudades, al unificarse en un Estado único, supusiese un poder civil alternativo al suyo, el toscano-italiano no sustituyó al latín (la lengua de la Iglesia de Roma), que siguió siendo el vehículo mayoritariamente utilizado en los textos oficiales hasta bien entrado el siglo XVIII. Será Alessandro Manzoni, el autor de I promessi sposi (1827), heredero de la tradición toscana y defensor acérrimo de la unificación de Italia, quien hará del italiano la lengua oficial común, sin que ello implique la desaparición de creaciones literarias de altura en muchos de los otros dialectos existentes.

Otro tanto ocurre en Alemania. Sin una autoridad dispuesta a unificar el país, será Lutero el que, al utilizar una variedad dialectal bastante neutra a la hora de traducir la Biblia, dé origen a la actual lengua alemana.

En el caso español, cuando por los azares del destino el heredero varón de Fernando el Católico y su segunda esposa Germana de Foix murió al poco de nacer, y la separación pretendida por Fernando entre el reino de Castilla y León y el de Aragón se diluye al ser heredados ambos por Carlos a la muerte de su madre Juana la Loca, el futuro emperador Carlos V ni siquiera hablaba castellano. Lo que había convertido esta lengua en prioritaria fue la aparición de la Gramática castellana de Antonio de Nebrija en 1592. Como buen humanista, formado en el conocimiento profundo de la cultura grecolatina, Nebrija estaba convencido de que la supervivencia tanto del griego como del latín, incluso cuando ya no eran lenguas vivas en sentido estricto, era debida a la existencia de unas gramáticas que aseguraban su buen funcionamiento y su estabilidad.

Sin embargo, la unificación política no conllevaba necesariamente una unificación lingüística. Ni siquiera Carlomagno, quien al proclamarse heredero del Imperio romano en el año 800 asumió su autoridad sobre muchos pueblos que hablaban lenguas diferentes, intentó por ello imponer una sobre otras, al aceptar que ese papel lo cumplía el latín. Y lo mismo ocurre, siglos después, con el Sacro

Imperio Germánico, bajo cuya autoridad no solo se hablan lenguas y dialectos germánicos, sino también de origen latino. Por eso, cuando en 1519 Carlos I es nombrado emperador, como Carlos V, su obsesión es mantener unida la Europa católica, sea de lengua germánica, latina o eslava, frente a la escisión protestante. No le preocupa en absoluto la unificación lingüística. Su objetivo es político con base en la religión. Y lo mismo ocurre con sus enemigos. Eso explica que frente al primer Estado moderno, centralizado y unificado en torno a una lengua común, Francia, el nuevo emperador de Austria lo es de una especie de confederación de grupos que no pueden aún llamarse Estados en sentido estricto y donde la lengua oficial, pero no la única, es el alemán, puesto que su uso era compartido en otras partes del Imperio por el esloveno, el francés, el italiano, el friulano, el húngaro o el checo, lo que hacía normal que los dirigentes políticos y mucha parte de la población culta asumiesen el plurilingüismo como parte necesaria de su formación.

La situación en el siglo XIX y desde entonces en adelante cambia; sin embargo, no necesariamente implica que la unificación lingüística y unificación política deban darse a la vez. En Bélgica, por ejemplo, la parte flamenca reivindica como lengua propia no el francés, propio de la otra parte, uniendo su cultura a la de la vecina Holanda, sin por ello buscar la unión con esta última. En Suiza, otro ejemplo paradigmático, se hablan oficialmente cuatro lenguas: francés, alemán, italiano y retorromance, y la identidad suiza puede expresarse y vivirse indistintamente en cualquiera de las cuatro.

En algún otro caso, y Siguan cita los de Noruega y Finlandia, el nacionalismo lingüístico busca crear una conciencia de ser independientes: respecto de Dinamarca, en el primer caso, y de Suecia o Rusia, en el segundo. El noruego y el finlandés, lenguas que hablaban normalmente sus respectivas poblaciones, se convirtió en el eje de su ser nacional y sus documentos oficiales dejaron de usar el danés, el sueco o el ruso como forma explícita de independencia.

Obviamente, en una Europa que busca articularse como unidad en el mundo global, frente a los desafíos que presentan los Estados Unidos, por una parte, y Rusia y China, por el otro, tiene mucho

más sentido el primero de los modelos planteados, porque una reivindicación nacional que asocie lengua con independencia política solo puede funcionar bajo el formato de articulación de heterogeneidades que respete las lenguas y las culturas minoritarias, sin cuestionar el modelo, aún en cierne, de lo que hemos llamado en las páginas anteriores de este libro un nuevo tipo de federación.

Que en ella debe existir y potenciarse el plurilingüismo resulta obvio; que deba, por tanto, potenciarse la enseñanza de idiomas como elemento básico de la formación de la ciudadanía, también. Como lo es que existe, como el latín, una suerte de lengua de frontera que, por el hecho de ser en estos momentos el inglés, no debemos olvidar que es un inglés muy específicamente «fronterizo», pues muchos de quienes, incluso en un nivel académico, lo utilizan para sus clases, artículos y conferencias, no siempre están preparados para entender correctamente un soneto de Shakespeare, lo que no es óbice para que sepan comunicarse y entenderse en dicha lengua.

Cuando tras el éxito masivo de su novela Il nome de la rosa, se le propuso a Umberto Eco adaptarla al cine, fue el mismo Eco quien impuso que no se rodase en italiano, sino en inglés, «el latín del siglo XX», como oportunamente puntualizó.

Ya desde el Tratado de Roma (1957) el proyecto de Unión Europea hizo hincapié en su voluntad de mantener como características propias la diversidad cultural y lingüística provenientes de sus miembros, y así lo ratificó en la Carta de los derechos fundamentales de la UE, de diciembre del año 2000. En ella se hacía constar que todas las lenguas oficiales, y solo ellas, lo fuesen también de la UE. Pero, aparte de las lenguas oficiales, hay más de 40 lenguas no oficiales, que representaban, ya entonces, más de 40 millones de hablantes. Por eso, en un texto posterior, Construir la Europa de los pueblos, de 2002, se añade explícitamente que el respeto a la pluralidad lingüística es uno de los fundamentos de la Unión, por lo que contribuirá a conservar las lenguas regionales y minoritarias, tal y como se recogía en la «Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias», donde se busca defender los derechos no solo de aquellos hablantes con una lengua diferente de la oficial y con un territorio propio, sino la de aquellos que no lo

tienen, como es el caso de los gitanos.

En ese sentido, potenciar la formación lingüística de los europeos es tan necesario como urgente e inevitable, no solo para entenderse comunicativamente entre sí, sino también para poder asumir como propias formas culturales alejadas de nuestro entorno más cercano pero que también forman parte del patrimonio común.

Jean Monnet, uno de los padres fundadores de la Unión Europea, dijo en una ocasión que, si tuviese la oportunidad de empezar de nuevo su camino en este tema, no priorizaría la Europa de la economía, sino la de la cultura. Con buen criterio, Miquel Siguan cerraba su libro con las siguientes palabras:

No creo traicionar su pensamiento, diciendo que, al resultar imposible optar entre la economía y la cultura, el camino real hacia la Europa de mañana ha de ser la Europa de la educación [160] .

Es en ese territorio donde se centran dos de los programas más importantes del proyecto europeo: el Erasmus de intercambio de estudiantes y el Plan Bolonia de armonización de los estudios superiores.

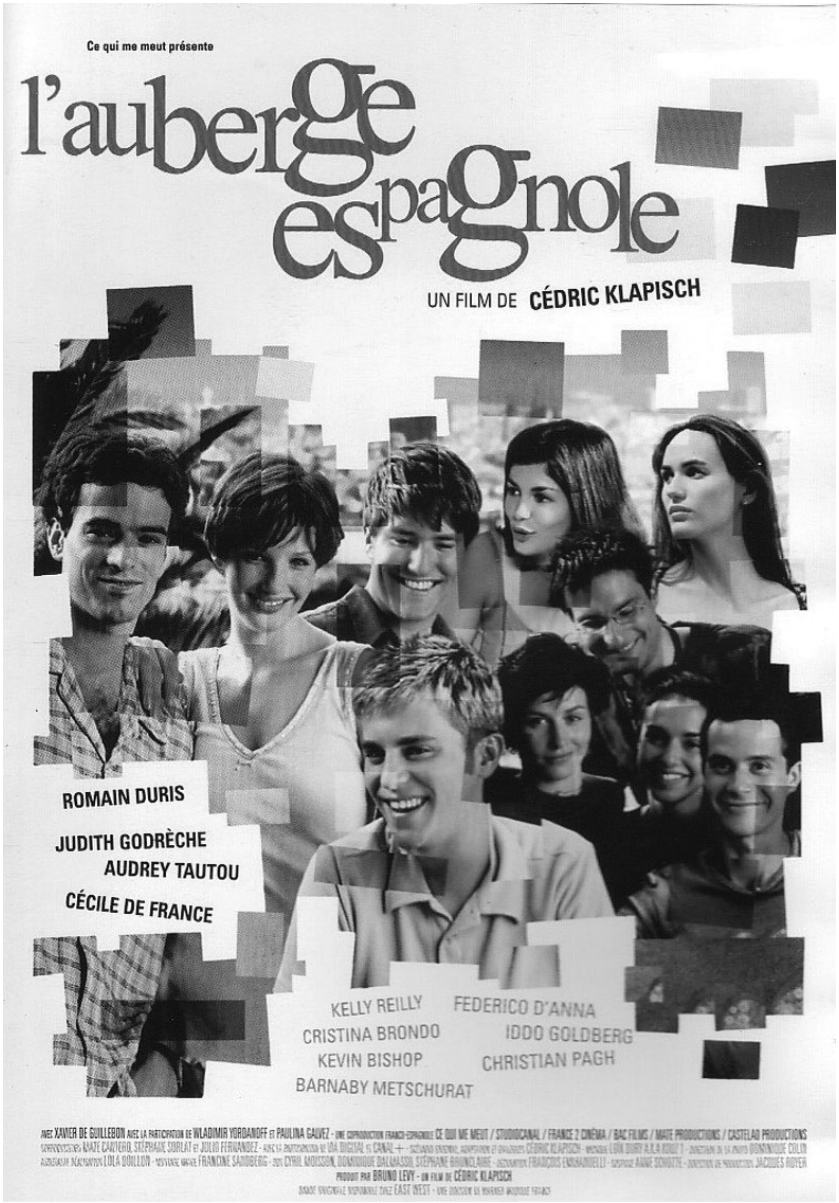
## EL PROGRAMA ERASMUS Y EL PLAN BOLONIA

Aunque conocido con el nombre latino del filósofo y teólogo Erasmo de Rotterdam, se trata, de hecho, de un acrónimo, proveniente del nombre completo del programa en inglés European Region Scheme for the Mobility of University Students (Plan de acción de la Comunidad Europea para la movilidad de estudiantes universitarios). Fue creado el año 1987 para facilitar y apoyar la movilidad de estudiantes y profesores dentro del espacio económico europeo, con el añadido de Suiza, Macedonia y Turquía, y lo promovió y apadrinó Manuel Marín, comisario europeo de la Comisión Delors, con el apoyo del presidente de la República Francesa, François Mitterrand, y del presidente del Gobierno español, Felipe González. Su objetivo, explicitado desde sus inicios, era: «mejorar la calidad y fortalecer la dimensión europea de la enseñanza superior, fomentando la cooperación transnacional entre universidades, estimulando la movilidad en Europa y mejorando la transparencia y el pleno reconocimiento académico de los estudios y cualificaciones en toda la Unión».

Lo prioritario, pues, fue, desde un principio, fortalecer la posición educativa europea en el contexto de la sociedad global, haciendo que el contacto y el intercambio colaborasen en la construcción de un imaginario común por cuanto la movilidad favorece la adquisición de nuevos conocimientos y permite consolidar la formación de los jóvenes estudiantes que ven así realzado el lugar que ocupa Europa frente a otros continentes. Por otra parte, las cualidades que son necesarias para una estancia de larga duración en el extranjero —capacidad de adaptación, flexibilidad, sociabilidad— son muy apreciadas luego en el mercado de trabajo.

Sin embargo, el elemento principal para nuestro propósito aquí no es tanto la apertura que el programa ofrece en términos de futura empleabilidad, por muy importante que esto sea también a largo plazo, sino la posibilidad que se abre para crear un sentido de pertenencia a una comunidad europea, más amplia y compleja en

valores, que excede la que constituía el punto de partida de los diferentes participantes en el programa.




Un filme hispano-francés de inicios del milenio, cuando ya Erasmus

había pasado el meridiano de sus primeros 25 años de vida, L'auberge espagnole, de Cédric Klapisch [161] , representa muy bien la diversidad de Europa a través de ciudadanos que al final de su estancia se encuentran unidos alrededor de experiencias compartidas, sentimientos comunes y también por un pasado común de cuya existencia quizá no eran tan conscientes al inicio de su experiencia.

No se trata, por supuesto, de sobrevalorar la importancia fílmica ni cultural de la película en particular, pero sí de verla como uno de los más claros síntomas del alcance de transformación personal que acaba produciendo el programa de intercambio. En ese sentido, lo que el filme pretende, inverosimilitudes incluidas, es ilustrar el proceso de construcción de un espacio cultural europeo.

Xavier, un joven francés, interpretado por Romain Duris, sueña con ser escritor. Sin embargo, su destino parece conducirle al Ministerio de Economía gracias a un amigo de su padre, que le aconseja ir a vivir un año en España para obtener una especialización que le abrirá las puertas de su contratación. Decide, entonces, pedir una estancia Erasmus para pasar un año de estudios en Barcelona.

Separado de su novia (Audrey Tatou), vive en un apartamento con otros estudiantes de diferentes nacionalidades (la belga Isabelle, el alemán Tobias, la británica Wendy, el danés Lars, el italiano Alessandro y la española Soledad). A los problemas de añoranza de su situación anterior se suman las dificultades con el idioma, así como los problemas que resultan del choque cultural con una sociedad tan distinta de la suya de origen.

De hecho, casi en todos los casos, lo que sucede a los personajes, empezando por su protagonista, Xavier, es que la estancia Erasmus acabará modificando la manera en que cada uno se ve a sí mismo, en términos de confianza en las propias fuerzas, y también en cuanto a descubrimiento de sus límites, una vez alejados de su entorno cotidiano, alejados de la universidad de origen y del contexto relacional dejado momentáneamente atrás.

Así lo manifiesta el protagonista, que no para de repetir lo complicada que ha sido su vida hasta entonces, sin haber sabido nunca lo que quería hacer ni cómo encauzar su futuro. Un año

después, tras haber estado en contacto con otros jóvenes europeos en un país y en una situación completamente desconocidos inicialmente, todo le parece claro respecto a lo que puede ser su porvenir. El viaje iniciático hace realidad la transformación en quienes participan en él. Al término de la estancia Erasmus, por lo general, el estudiante vuelve más abierto al contacto con y a la aceptación del otro, lo que reconstruye la propia identidad por cuanto la pertenencia a un mismo grupo es lo que genera en su imaginario la representación de la Europa que los estudiantes acabarán por asumir como propia.

Cuando llega, al inicio de la película, al aeropuerto de Barcelona, se encuentra con una pareja de franceses, Jean-Michel y Anne-Sophie, quienes al verlo cargado de equipaje le preguntan: «¿Erasmus?», dando ya la primera señal de que los «Erasmus» forman una suerte de comunidad aparte que incluso se autodefinen con el nombre del programa, casi suplantando la identidad nacional original del estudiante. Como si en lugar de decir «estoy participando en un programa Erasmus» afirmasen «soy Erasmus» y no «soy francés» o «soy italiano».

En el volumen Mobilité et plurilinguisme, de Patricia Kohler-Bally [162] , los estudiantes a los que interroga la autora llegan incluso a hablar de la existencia de una «lengua Erasmus» que utilizan, casi como lengua de frontera, cuando se relacionan entre sí, lo que le hace reflexionar sobre cómo gracias a esa «lengua común» los estudiantes descubren la cultura del Otro, por lo que el programa simboliza

un nuevo humanismo europeo donde la cultura profesional permitiría basarse en un sistema de valores compartidos. Lejos de reducirse solo a la movilidad útil en nombre de la instrumentalización económica de los individuos y de la lengua, la estancia de estudios se conectaría así con las tradiciones ancestrales de la educación a través del viaje [163] .

Por otro lado, en la sólida reflexión sobre el espacio cultural

europeo de Melissa Härtel [164] , resultado de su tesis de fin de diploma en el Instituto Europeo de la Universidad de Ginebra, que centraba su segunda parte en comentar el filme de Kaplisch como ejemplificación de sus hipótesis, se afirmaba lo que sigue:

No es fácil definir qué se entiende hoy por identidad europea. Probablemente nunca estará tan claramente definida como las identidades nacionales, ya que ni siquiera se basa en un elemento geográfico de pertenencia a una única entidad territorial. Teniendo en cuenta, además, que una identidad se define obviamente por muchos más elementos que el espacio físico. También es común distinguir entre la conciencia europea, el sentimiento europeo y la identidad europea [...] la cuestión de la identidad [...] implica un necesario sentido de pertenencia a una entidad común, como es el caso del programa Erasmus. La identidad europea se define más como la herencia de un rico pasado, la conciencia de pertenecer a una comunidad de valores culturales.

Esta identidad europea nunca se opondrá a las identidades nacionales. Todavía no ha llegado el día en que las personas se presenten como europeas antes de nombrar su país de origen o el país en el que viven. Por el momento, esta identidad europea se superpone a las demás, sin que por ello disminuya el apego de los pueblos a su nación. La identidad europea se nos presenta más bien como un denominador común de las identidades nacionales, ya que les permite encontrarse y convertirse en su expresión [165] .

Así,

la contradicción sugerida por Lévi-Strauss entre colaboración y diversidad queda eliminada: la diversidad inicial de las culturas europeas, cuando se aborda, no para ir más allá de ella en beneficio de una sola cultura, sino para hacer de ella el punto de partida de variadas combinaciones, se convertiría en la fuente de una mayor diversidad, incluso al ir acompañada de una colaboración más

estrecha [166] .

Como muy bien señala Härtel, «antes de la construcción de una Europa política, la identidad europea solo se basaba en referencia a su dimensión cultural», sin cuestionar en ningún momento las identidades nacionales. Pero, además, tras el inicio de la construcción de la Unión Europea, «se ha podido constatar no solamente que las varias identidades no son incompatibles, sino también que la identidad europea no ha hecho disminuir el apego de los pueblos a su propia nación».

Y es que, como apuntaba Robert Frank [167] , no debemos olvidar que la identidad europea se superpone a las identidades tanto nacionales como regionales, por lo que más que hablar de una sola identidad europea convendría hacerlo de una identidad plural, como sugieren Hubert Haenel y François Sicard en su Enraciner l'Europe:

Desde este punto de vista, los europeos ya no entienden su identidad de forma vertical, superponiendo capas: la pertenencia a una región, luego a un país y después a Europa, siendo los dos primeros círculos los de la identidad. Por el contrario, la entienden a nivel horizontal, como la confluencia de varias culturas, a ninguna de las cuales se le puede asignar un simple papel identitario o incluso folclórico. La identidad europea aparece así como una red de naturaleza específica, compuesta por numerosos encajes culturales que tienen puntos de contacto pero ninguno de los cuales cubre la totalidad [168] .

Volviendo ahora al filme de Kaplisch, lo que su historia nos muestra es, de entrada, el aterrizaje del protagonista en un país extranjero del que no domina ni la lengua ni la cultura [169] , ni la geografía, y en el que los trámites administrativos y logísticos son también un problema no siempre fácil de solventar.

En la medida en que no son realmente inmigrantes en sentido estricto, no tienen la necesidad de integrarse en el nuevo entorno y aunque, paulatinamente, vayan conociendo modos y costumbres de la sociedad en que van a moverse durante un año académico, tienden más a concentrarse en su propio grupo, lo que ofrece una cierta seguridad, y donde se acepte el uso común del inglés como lengua franca.

Al mismo tiempo, al entrar en un nuevo mundo, del que no forman parte más que de manera coyuntural, muchas de las discriminaciones (de raza, de género, etc.) que pasarían inadvertidas en sus lugares de origen, por el hecho de sentirse ya integrados en ellos y saber moverse en circunstancias y situaciones diversas a las que están habituados en su cotidianidad, saltan ahora a primer plano. En ese sentido, la estancia Erasmus supone, como antes adelantamos, un viaje iniciático que transforma en los estudiantes la manera de entender su relación con el mundo, al tiempo que descubren cuanto de común, pese a las diferencias, los une. La manera en que todos unidos colaboran para que la súbita e inesperada llegada del novio de Wendy no le haga a este descubrir el affaire que esta última tiene con un joven americano, es un ejemplo evidente. Como lo es la escena en que los compañeros del grupo discuten a propósito de la división del interior de la nevera, donde cada uno guarda, por separado —incluso con un cartelito con su nombre—, lo que le pertenece. Como apuntaba, poco después del estreno del filme, Jacques Lévy:

Con respecto a Europa, el espectador se da cuenta poco a poco de que, partiendo del tópico de la diversidad heterogénea y el desorden ingobernable, se ve empujado hacia otra visión, la de una verdadera identidad común, basada en la gestión integrada de las diferencias [...]. La metáfora de la nevera en el piso común [...] es emblemática aquí [170] .

El llamado Plan Bolonia, así llamado porque la propuesta fue discutida y aprobada en la ciudad a que pertenece la Universidad más antigua de Europa, surgió para adaptar y unificar los criterios

educativos en los centros europeos de enseñanza superior, de manera que existiese una normativa que permitiera medir a todos con los mismos parámetros. La propuesta, que implantaba tres ciclos, Bachelor, Master y Doctorado (en principio pensado sobre la distribución 3 + 2 + 2), facilitaría la movilidad estudiantil mediante la creación de una suerte de espacio universitario único.

A la hora de aplicar el programa, las cosas no fueron tan sencillas. En muchos países europeos se mantuvo esa distribución, pero en España la resistencia al cambio acabó por sustituir la distribución 3 + 2 + 2 por otra diferente, 4 + 1 + 2, lo que, por una parte, reducía el Máster a un solo año, dificultando a quienes hubiesen terminado las dos primeras etapas según ese sistema el acceso a programas de doctorado que exigiesen Máster de 2 años. En algún caso, las recomendaciones para potenciar el trabajo individualizado personal de los estudiantes no siempre pudieron llevarse a cabo por dificultades presupuestarias, ya que dichas recomendaciones planteaban la necesidad de reducir el número de estudiantes por curso y asignatura, y un aumento, por tanto, de personal docente. Resulta evidente que la funcionalidad y complementariedad del Plan Bolonia con relación a Erasmus, Erasmus Plus y Sócrates deberá implementarse en el futuro para que la Europa de la educación, a que aludía Miquel Siguan, cumpla finalmente sus objetivos. Aún queda mucho camino que recorrer, pero el viaje y la dirección a que dirigirse ya están marcha.

## LA PANTALLA BABEL

Si en los apartados anteriores hemos hecho alusión a tres filmes europeos (Europa, de Lars von Trier; L'auberge espagnole, de Cédric Klapisch, y Une sale histoire, de Jean Eustache) y a una fotografía (Chica con Leica, de Aleksandr Rodchenko), no era solo por su utilidad como ejemplificación, sino porque uno de los discursos más adaptables al propósito de construir un imaginario cultural común es el que utiliza como base el lenguaje de la imagen, fundamentalmente el cinematográfico.

En efecto, si algo apareció claramente como efecto fundamental del nuevo invento tecnológico del cinematógrafo desde sus orígenes, en cuanto fenómeno de masas, era la capacidad de transmitir de modo implícito modos de ser y estar en el mundo. En tanto en cuanto acceder al espectáculo de las imágenes en movimiento en la sala a oscuras no necesitaba de formación intelectual alguna por parte del público, muy rápidamente se asumió que su valor como forma de educación subliminal era más importante que cualquier otra cosa. De ahí que cuando, al término de la Primera Guerra Mundial, la industria norteamericana se convirtió en la principal «fábrica» de película, entendiera que el modo más eficaz de imponer sus productos en el mercado era controlar la propiedad de las salas y decidir consecuentemente qué se programaba y se hacía circular y qué no. Mostrar como «natural» el American Way of Life, en cuanto efecto de sentido, se convirtió, así, en objetivo prioritario. Si el público se educaba viendo una tipología de cine, acabaría transformando dicha tipología en modelo hegemónico. En ese sentido habría que entender la irónica reflexión de Jean-Luc Godard cuando afirmaba que hablar de cine americano resultaba redundante, porque todo el cine lo era. No es casual si la distinción entre entretenimiento y arte surge entonces, junto con el nacimiento de la teoría del cine en la década de 1920, que no solo marcó el comienzo del desarrollo de instrumentos para analizar una práctica poco consciente hasta ese momento de sí misma (a pesar de su cuarto de siglo de vida), pero y sobre todo la construcción de

esta práctica como objeto controlable en cuanto leído desde la perspectiva de las llamadas artes institucionalizadas por la tradición burguesa. El mismo nombre del séptimo arte para nombrarlo no se debe al azar [171] .

De hecho, el cine, tal y como funcionó desde sus orígenes, tiene poco que ver con lo que su institucionalización como discurso artístico decidió establecer a lo largo de sus primeros años de desarrollo. Hoy hablamos de Porter, del establecimiento de las reglas del relato por Griffith, de los experimentos de Kuleshov, del montaje en el interior del plano del cine de la República de Weimar o del montaje vertical en Eisenstein. Hablamos, en suma, de una serie de procesos técnicos que son las bases que permiten establecer varios pasos en la creación del cine como lenguaje. De esta manera, su desarrollo queda historizado. Pero al actuar así nos olvidamos de que, para el público al que el cine se dirigía, lo importante era ir a ver una película de Douglas Fairbanks, Mary Pickford o Lillian Gish y no una obra de Fred Niblo o David W. Griffith [172] : olvidando además que la noción de autor como soporte y transmisor de un determinado contenido aún no existía. De esta manera, la disciplina llamada Historia del cine eligió como su eje principal el desarrollo técnico-sintáctico de cine narrativo, transformando la narratividad no ya en la forma hegemónica del cine desde el punto de vista del mercado, sino en su característica fundamental. Al actuar así dejó de lado todo el tema del espectáculo cinematográfico como fenómeno de masas y, por otra parte, cualquier propuesta que no estuviese sujeta a modelos y normas establecidas por esa tipología de espectáculo. La diferencia entre los distintos modos de entender el discurso cinematográfico se puede definir, entonces, como diferentes modos de abordar el discurso narrativo, a partir de las tipologías ya establecidas e institucionalizadas en la literatura. No es casualidad que los primeros textos que quieren dar cuenta del nuevo fenómeno —cuyos autores son Hugo Münsterberg y Rudolf Arnheim— no tratan del discurso cinematográfico en cuanto tal, sino de su posible apropiación y lectura desde la filosofía y la estética. De hecho, los llamados erróneamente «primitivos», en especial los Hermanos Lumière y Méliès, no buscaban tanto trabajar sobre un referente «realidad», al que sus producciones remitirían de una manera u otra, sino que se centraban en el material mismo con el que trabajaban. El concepto de autor como sujeto emisor de

mensajes se diluía debido a la presencia necesaria de un proceso de producción tecnológica que requería la multiplicidad de trabajo en equipo. Por otro lado, el carácter representativo de la palabra o de la línea en el lienzo, en el caso de la pintura, dio paso a la presentación física del objeto filmado. La relación del texto con el lector/espectador se establecía necesariamente sobre otras bases.

La evolución posterior del cine y progresivamente la utilización para «traducir» discursos anteriores [173] transformó a estos pioneros en «primitivos» desde el momento en que se consideró que el desarrollo lógico del nuevo medio era contar historias. Se definió de esa manera que el objetivo de una película tenía que ser narrativo y, por lo tanto, se puso fin a la posible subversión que implicaba en cuanto fenómeno de masas [174] . Noël Burch (1969 y 1987), en un interesante y documentado estudio, mostró esta evolución experimentada por el cine estadounidense a través de lo que llamó el desarrollo del Modo de representación institucional [MRI].

Silvestra Mariniello [175] , por su parte, analizó esta misma evolución en la Unión Soviética a partir del trabajo de Lev Kuleshov. El cineasta de Las extraordinarias aventuras de Mr. West en el país de los bolcheviques es presentado en las historias canónicas del cine como técnico experimentador, inventor del famoso «efecto Kuleshov». Como demostraba en su trabajo Mariniello, de este modo, se hacía una doble reducción, de la obra del propio Kuleshov y de la noción misma de cine que implicaba el trabajo de este último. Por un lado, se ignoraba el hecho de que el trabajo de este cineasta se basaba en el análisis continuo de la relación dialéctica establecida entre el cine y el proceso de producción discursivo y no sobre la construcción de objetos-film; por el otro, lo que era un momento puntual en un proceso abierto de investigación se transformaba en un principio de construcción, que aislado del proyecto general, acababa siendo considerado simplemente como un medio técnico abstracto. De esta manera, algo contra lo que Kuleshov siempre luchó, quedaba reintroducido en su propuesta: la diferencia entre forma y contenido, una dicotomía que nunca existió como tal en su trabajo. Para Kuleshov, como para otros directores europeos como Buñuel, Lang, Renoir o, más tarde, Pasolini y Truffaut, el espacio que define el discurso no se limita a la construcción de un objeto-film, sino que consiste en un

continuum móvil, producido por la interacción dialéctica entre el cine y la realidad, por un lado, y, por el otro, entre el cine y su apropiación/lectura por parte del espectador. Lo importante no es tanto la película completa y editada como el proceso social de producir significado en el que se inscribe su presencia y el diálogo que provoca. Por esta razón, para los cineastas europeos, el cine, en cuanto práctica colectiva, significaba al mismo tiempo el fin del arte tal como lo había entendido la tradición burguesa —arte solo analizable dentro del circuito de autor-lector individualizado y preestablecido— y la posibilidad de una nueva forma de crear un espectáculo materialista de masas. Mariniello observaba cómo para Kuleshov la posibilidad de construir a través de un efecto de montaje, un cuerpo humano con diferentes partes de otros cuerpos sin que ello implicase anular la realidad del material empleado, era importante no como experimento técnico-sintáctico, sino en la medida en que la continuidad espaciotemporal permitía articular la relación entre cine y realidad a través del establecimiento de una nueva forma de percepción.

Lang o Buñuel, por citar solo dos ejemplos, trabajaban sobre bases similares. Desde esta perspectiva, el trabajo de Eisenstein en comparación con el de Kuleshov, por ejemplo, no representaba un paso adelante, sino la reintroducción del modelo burgués en la práctica fílmica a través de las nociones de autor y arte y el apoyo definitivo a la institucionalización del cine, tal y como hoy en día se entiende en el discurso crítico. La existencia de un mensaje preconcebido, estructurado con precisión, le daba al material cinematográfico solo la función de articulación, de estilo, de una manera de producir, por muy elaborada que fuese. Transformando el proceso en objeto, la existencia de este mensaje colocaba de nuevo al espectador en el espacio imaginario del receptor pasivo, para el que los procedimientos retóricos del filme actuarían de manera más o menos indirecta, siendo en última instancia manejado en una perspectiva diferente y con otro propósito, pero en cualquier caso manipulado pese a todo.

En su libro, Mariniello cita las palabras de Pasolini de un estudio de 1966:

El cine no evoca la realidad como el lenguaje literario; no copia la realidad como la pintura; no mimetiza la realidad como el teatro. El cine reproduce la realidad: ¡imagen y sonido! Al reproducir la realidad, ¿qué hace el cine? El cine expresa la realidad con la realidad. Si quiero representar a Sanguineti, no recurro a las evocaciones del brujo (poesía), sino que utilizo al propio Sanguineti. O, si Sanguineti no quiere, cojo a un seminarista con la nariz larga, o a un paragüero con ropa de domingo: es decir, cojo a otro Sanguineti. Sin embargo, no salgo del círculo de la realidad. Expreso la realidad, es decir, me separo de ella, pero la expreso con la realidad misma [176] .

La contradicción entre el racionalismo y el irracionalismo, que caracteriza en gran medida la producción discursiva posromántica, encuentra en el cine una conexión dialéctica. Las primeras películas de Méliès, por ejemplo, jugaban con la magia (Le locataire diabolique) o la ciencia ficción (Voyage à la Lune), pero en la medida en que tenían que presentarse a través de un medio, el cinematográfico, cuya base es la racionalidad tecnológica, demostró cómo la magia o la ciencia ficción eran solo efectos producidos de discurso, trucos técnicos, mecanismos retóricos, en última instancia. Hubo, al margen de la voluntad consciente o no de Méliès, una presentación objetiva de lo irracional como puesta en escena, precisamente lo que la institucionalización del cine como arte y como relato intentó ocultar más tarde, a través de este que ha sido llamado el montaje invisible. El cine en realidad podría reapropiarse de elementos de las artes tradicionales, pero al elaborarlos de una manera diferente, y utilizando una tecnología irreductible a su lógica, podría mostrar retrospectivamente el carácter falsamente representativo que servía de fundamento para estas artes tradicionales y, en consecuencia, mostrar la referencialidad no como un hecho natural, sino como construcción retórica. Es quizás por esta razón por lo que una teorización sobre el cine puede arrojar algo de luz sobre el cine como medio tecnológico discursivo, pero también sobre los otros discursos con los que se le suele asociar. Buñuel, por ejemplo, declaró en sus conversaciones con Max Aub [177] que, por un lado, para él lo más importante era el guión —casi nunca aparece la palabra cámara—,

y, por otro lado, cuando rodaba sabía cómo empezar, pero nunca cómo continuaría cada escena.

Filmar es un accidente necesario para que otros vean lo que se filmó. Pero lo que importa es el guión literario, el guión técnico, las situaciones, la historia, los diálogos. La palabra cámara no aparece en ninguno de mis scripts. Nunca tengo una idea del decorado, ni sé lo que voy a hacer en la próxima toma. Conozco la escena, sé lo que sucederá, sé qué decir, pero no sé si voy a comenzar con un objeto u otro. A veces, en una secuencia, me parece que hay demasiadas entradas y salidas y hago que la cámara se fije en otra cosa y hago que se oiga una voz y aparece un actor o al contrario, según. Pero luego, con todo ya montado. Por eso no pongo números y no hay primeros planos en mis películas. No es necesario ir más allá del busto. Te lo digo: no me importa si las escenas dicen algo, sirven para algo, si llegan al espectador sin halagarlo. No quiero que nadie se quede en escena después de cortar. Por lo general, me tomo dos horas antes de filmar para pensar en la escena del día. Sé cómo comenzará. No sé cómo continuará.

Por lo tanto, es obvio que el guión no significaba para él estructura literaria de un tema sino que servía de base, por cuanto no es sino un sistema de relaciones. Las historias, las situaciones, los diálogos, en el momento del rodaje, simplemente se transforman en una materia prima que la fisicidad de la filmación puede asumir o destruir de acuerdo con el significado que adquiere cuando es corporeizada por el medio cinematográfico. De hecho, este sistema de relaciones permite más tarde el desarrollo de otro sistema de relaciones, esta vez físico, con la presencia en el conjunto de ciertos objetos y personas reales. Este es el efecto incompleto o artificial y la falta de conexión en la forma de la mayoría de las películas europeas. Pensemos, por ejemplo, en Das Kabinet de Doktor Caligari, Die Nibelungen, Un perro andaluz, Pierrot le Fou, Help!, Arrebato o incluso Casanova de Fellini, con sus olas del mar hechas de plástico negro. Pero también es característico de Renoir, Bergman, Dreyer, Fassbinder, Angelopoulos, Almodóvar, Oliveira, Tanner o Kusturica.

En todos los casos, notamos un deseo explícito de no borrar el efecto de representación o reducir en el objeto-film, limitándolo, cuál es el flujo móvil y cambiante de la realidad discursiva, el resultado de la relación dialéctica establecida entre: a) el recurso formal de la composición, b) el material anecdótico, c) la fisicidad de los elementos a través de los cuales ambos se articulan y toman forma en la película. No hay una jerarquía que someta los unos a los otros. No podemos hablar en consecuencia de formalismo, este aspecto negativo que pesa sobre la mayoría del trabajo de las vanguardias, pero tampoco de la naturalización propia del modelo de Hollywood. Esta tipología del cine no es, estrictamente hablando, obra de los estetas, pero tampoco la de un narrador a la manera de los novelistas naturalistas del siglo XIX.

Tomemos el caso de Buñuel como ejemplo. Pocos cineastas han tenido menos interés que él en contar historias, aunque a veces sean para él un punto de partida. Esto explica la fragmentación y la falta de lógica aparente que interrumpen repetidamente el desarrollo del tema de sus películas. Buñuel mismo, en conversaciones con Max Aub que ya hemos mencionado, reconoció sobre Un chien andalou:

Que Un chien andalou carece de un hilo común es un cuento de hadas. Si eso fuera cierto, debería haber cortado la película en puros flashes, meter los gags en varios sombreros y tomar secuencias aleatorias para pegarlas. No había nada de eso y no porque no pudiera hacerlo, no había ninguna razón que me pudiera haber detenido. No simplemente, es una película surrealista en la que las imágenes y secuencias se suceden en un orden lógico, pero cuya expresión depende del inconsciente que, naturalmente, tiene su propio orden. Escucha bien: inconsciente, razón, lógica, orden. Cuando el moribundo cae en un jardín, acaricia la parte posterior desnuda de una estatua (de mujer). Es decir, es la consecuencia normal de la caída; lo que sería absurdo es que esta secuencia precediese a la otra. Usamos nuestros sueños, no es algo nuevo para expresar algo. Para no presentar un galimatías. Un perro andaluz no tiene de absurdo más que el título.

En esta aparente ausencia de lógica estructural, en esta otra lógica se fundamenta la diferencia entre Un chien andalou y sus películas hispanas posteriores (tanto mexicanas como españolas), por ejemplo, y no en el hecho de que la primera película fuese calificada como «surrealista» y las segundas como películas narrativas convencionales. Incluso la necesidad de trabajar con actores muy malos —que en algún momento fue bastante frecuente — acaba incorporada a su trabajo y se utiliza como un mecanismo de desnaturalización que introduce una distancia enunciativa en la anécdota de la historia narrada. En otros casos, esta distancia o ruptura del efecto narrativo se produce a través del montaje, por medio de la introducción de ciertos elementos inesperados que alteran la probabilidad y la continuidad narrativa, produciendo en el espectador un efecto de extrañeza. En Gran Casino (1946), ninguna motivación diegética justifica por qué cada vez que el protagonista, el actor y cantante Jorge Negrete, empieza una canción, el grupo vocal que solía acompañarle, el trío Los Panchos, aparece en la pantalla, sin importar dónde se encuentre el personaje, en la celda de la prisión, en el Casino o en otro lugar. No hay ninguna razón que justifique la presencia entre mexicanos que cantan un corrido de algunos gaiteros vestidos de escoceses. En Él (1952), por ejemplo, hay una secuencia en la que Arturo de Córdova mira a su amada con una expresión casi angelical, mientras se escucha una sonata de Schubert que alguien toca al piano. La relación entre la imagen y el sonido, de acuerdo con la lógica narrativa institucional, consideraría normal el paralelismo entre la música suave de la sonata y la mirada extática del protagonista masculino. Buñuel destruye la linealidad de la secuencia de dos maneras: introduciendo un ruido de platos rotos y cortando la continuidad del plano mediante un inserto que muestra a Arturo Córdova avanzando hacia una puerta abierta que permite ver al criado que deja caer los platos al suelo. No hay explicación para este acto. El sirviente ha dejado caer los platos, punto. Eso es todo. Pero discursivamente, la aparición de este, con esta secuencia interrumpida, rompe el encanto que produjo el efecto de conexión entre la música de Schubert y la mirada llena de amor, presentando dicha conexión como un efecto de sentido, es decir, con un hecho falsamente natural. La fragmentación buñueliana desmantela esta relación, mostrándola como una construcción retórica. En Viridiana (1961), también encontramos otra variante de esta voluntad

rupturista en la referencia blasfema a la Última Cena de Jesús. Esta escena, tantas veces comentada, introduce, de la misma manera que los casos anteriores, una ruptura en la lógica narrativa a la que parece estar sujeta. En la secuencia en cuestión, doce mendigos aparecen alrededor de la mesa, justo el número que se necesita para emular la composición del cuadro de Leonardo da Vinci, y, sin embargo, en la película solo hay nueve (más la mendiga que pretende tomar la foto) y nada explica de dónde salen los que faltaban para completar el grupo de doce. Pero la película en la que mejor se explica el proceso antinaturalista de la fragmentación es sin duda Le fantôme de la liberté: las distintas historias que componen esta película se entrelazan a través del cruce gratuito, diegéticamente hablando, de los protagonistas en el plano final para cada uno de los diferentes episodios, ninguno de los cuales está relacionado con los demás. En Cet obscur objet de désir, la división de la protagonista en dos actrices diferentes, Carole Bouquet y Ángela Molina, funciona como un efecto de ilusión. Aunque cada una de ellas representa, al azar, un aspecto del mismo personaje, la fisicidad diferente de las actrices enfatiza el carácter retórico de este uso metafórico dentro de la película. Algo que hubiera parecido natural en un texto literario, aquí se ha convertido en un procedimiento, debido a la misma imposibilidad que tiene el discurso fílmico de representarlo.

En uno de los raros proyectos explícitamente cinematográficos de Jorge Luis Borges, Les autres, filme dirigido por Hugo Santiago en 1972, ocurre un fenómeno similar. Un padre que quiere descubrir las razones del suicidio de su hijo asume, al final, la personalidad de este último, pero la presencia del mismo actor para interpretar el papel del padre y el hijo desequilibra la lógica coherente y perfecta del guión literario, introduciendo estas grietas de sinsentido a las que Borges aludía en Otras inquisiciones y que hacen saber que el edificio aparentemente sólido y coherente es por completo falso.

Por esta razón, la ausencia de análisis discursivos del Modo de representación europeo [178] y, en lugar de ello, instaurar la existencia de valores laudatorios huecos —como un fetiche artístico de prácticas conocidas como filmes de arte — o el de las interpretaciones alegóricas tiene como resultado el aislamiento de esta tipología de películas, convirtiéndolas en objetos de culto y,

finalmente, neutralizando su poder subversivo.

Obviamente, todo esto no es gratuito y constituye el síntoma de una forma de hacer historia del cine; una forma que ignora que su objetivo es la construcción histórica de un producto que es, a su vez, el resultado de un proceso de institucionalización. Esta forma de hacer la historia del cine prohíbe al mismo tiempo el reexamen, desde el discurso fílmico, del discurso específico de otras prácticas, como la literatura, la pintura o el teatro, por ejemplo. En una palabra, no se cuestiona el estado de la interpretación subyacente en el acto de una lectura realizada de acuerdo con este proceso de institucionalización. El discurso cinematográfico muestra, enfatiza y, como último recurso, rehúsa el funcionamiento canónico de los discursos artísticos tradicionales porque entra en conflicto con el sistema epistemológico que les es inherente.

En este espacio, que ejemplificamos en el caso de Buñuel, pero que podría encontrar otras variantes en muchos otros, el Modo de representación europeo, a pesar de las diferencias que separan una película en inglés de una película italiana, o una película checa de otra portuguesa, comparte una posición similar heredada de los Hermanos Lumière y Méliès: la de considerar la práctica fílmica no como una sustitución del mundo real, sino como un diálogo (retórico) con él. La noción de Dream Factory (de la que Woody Allen hizo un excelente retrato en su The Purple Rose of Cairo) no es válida aquí. El espectador no puede en este otro modo de representación enamorarse de un personaje como si fuera real, ni corporeizarlo en la habitación, sin saber que la pantalla no es una ventana abierta al mundo, sino un lienzo falsamente animado. El proceso de identificación implica una cierta distancia crítica hacia lo que vemos y una mediación retórica para acceder a ella. Esto significa que la invisibilización de la técnica del proceso ya no funciona aquí.

Por eso, como apuntaba Pilar Carrera en el artículo citado páginas atrás,

[e]l relato europeo no teme la hibridación, la apropiación, el mestizaje o el remake. Ninguno de estos fenómenos pone en peligro

su identidad, todo lo contrario [...].

Recordemos cómo da comienzo el Manifiesto comunista de Karl Marx y Friedrich Engels: «Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo». Marx y Engels no apelan a un «hecho», ni a ningún denominador naturalista. Entendemos por qué el «basado en el fantasma» es mucho más real, en términos políticos (que es la dimensión en la que el individuo habita), que el «basado en hechos reales», acepción de tintes cultuales y pseudorreligiosos que se fundamenta en el dogma, en la verdad carismática e irrefutable, para ocultar su vis «demasiado humana» y su fuerte carga ideológica. El MRE podría tener por emblema ese fantasma errabundo, quijotesco, que representa el discurso como espacio de poder que determina qué verdades y qué mentiras se ponen en escena y cuáles se dejan fuera de cuadro (pág. 137).

Para acercarse al cine uno debe privilegiar lo que Jacques Aumont (1989) llamó un «ojo variable», que, en su oscilación, enfoca en diferentes aspectos individualizados de este cuerpo multiforme que constituye una película sin necesariamente someterse a la lógica naturalista del relato.

Como dijo Godard, uno de los cineastas más «europeos», se trata de

contar la historia del cine no solo de forma cronológica sino más bien un poco arqueológica o biológica. Intentamos mostrar cómo se hicieron los movimientos, cómo en la pintura pudimos contar la historia, cómo se creó la perspectiva, por ejemplo, en qué fecha se inventó la pintura al óleo, etc. [...]. Y debe tener capas geológicas, derrumbes culturales, y para hacerlo de manera efectiva, requiere medios de visión y medios de análisis [...]. Me di cuenta al venir aquí de que habíamos planeado hacer un tipo de investigación, tuve algunos temas como lo que era lo principal del cine, que se llama, pero la gente no sabe qué es el montaje. Este aspecto del montaje debe estar oculto porque es algo lo suficientemente fuerte como para relacionar cosas y hacer que las personas vean las cosas [179] .

Este resultado de lo que se esconde en el cine hegemónico, porque «es algo lo suficientemente fuerte para relacionar cosas y hacer que las personas vean las cosas», es probablemente el hilo que unifica, en sus diferencias, las cinematografías europeas.

Por lo tanto, es necesario reflexionar sobre el papel que el cine (como industria y como discurso) ha representado (y, sobre todo, puede representar en el futuro inmediato) en la construcción de un imaginario cultural europeo capaz de, al mismo tiempo, mantener tradiciones nacionales específicas y hacerlo al mostrarlas como pertenecientes a un espacio cultural múltiple y contradictorio, pero al mismo tiempo compartible.

Contra la homogeneización del crisol de estilo americano bajo la apariencia de una apertura «multicultural», una base «universal» de relaciones humanas (reducible casi sin discusión en el American Way of Life), los diferentes cines de los países de Europa han mantenido algo en común desde la era del cine mudo. Este elemento (que podríamos definir en términos de Modo de representación europeo) es del orden tanto de la escritura como de la percepción espectatorial. Si el Modo de representación de Hollywood (o institucional, de acuerdo con la definición seminal de Noël Burch) busca establecer una relación especular con la sala (que se proyecta de manera fantasmal en la pantalla para vivir con los personajes, evitando así la reflexión crítica), el modo de representación que es peculiar del cine europeo, a pesar de las diferencias nacionales y los estilos narrativos no unitarios, comparte un deseo idéntico de pensar en la pantalla como un lugar simbólico para la puesta en escena de una mirada y no como un espejo de lo real. El resultado de la mediación retórica del discurso audiovisual y fílmico permite así la posición brechtiana de Verfremdung, capaz de construir un espacio imaginario crítico, un espacio que está en las antípodas de Hollywood y Bollywood.

Para ello era necesario excluir la práctica cinematográfica de las reglas estrictas del libre mercado, algo que fue posible cuando en la última etapa de las llamadas conversaciones del GATT (la ronda Uruguay), que tuvo lugar en Ginebra entre 1987 y 1994, se decidió a propuesta de Francia dejar la cultura fuera de ellas, lo que

permitía que los llamados cines nacionales no estuvieran sometidos a sobrevivir con dificultad en los huecos dejados por las producciones norteamericanas.

España fue pionera con la llamada «Ley Miró» (véase anexo 10), que, ya en 1983, tres años antes del ingreso oficial de España en la Unión Europea, estableció una normativa según la cual no solo la televisión debía apoyar económicamente la producción de películas nacionales, sino que establecía lo que se denominó cuotas de pantalla, para que la afluencia de películas de producción norteamericana no bloquease la exhibición de películas españolas que, con anterioridad a esa normativa, se habían visto condenadas al mercado del vídeo.

Estas propuestas fueron más tarde asumidas por la UE, de manera que, cuando la multiplicación exponencial de las televisiones privadas abrió un campo de explotación del mercado audiovisual, más allá de las salas, la ingente oferta proveniente de Estados Unidos, sobre todo en los últimos años a través de las plataformas como HBO o Netflix, estaba empezando a ahogar la oferta europea (solo en España, el 72 por 100 de las series emitidas por los diferentes canales, públicos o privados, eran norteamericanas). Eso provocó que el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE —institución que representa a los países integrantes de la Unión—, como actualización de las claves de la Directiva Audiovisual de 2010 (véase anexo 11), firmaran el 26 de abril de 2018 un principio de acuerdo sobre las nuevas normas comunitarias de servicios audiovisuales: entre otras, la de obligar a las plataformas de pago por visionado en internet, como Netflix, HBO o Amazon Prime Video, a reservar dentro de su catálogo una cuota mínima del 30 por 100 a contenidos europeos.

Y es que, si consideramos la idea de una Europa no restringida a las reglas económicas del mercado y a las normas consensuadas de unas leyes comunes, la noción de cultura aparece como algo fundamental. Como solía decir el gran novelista ruso Andrei Platónov en una de las narraciones que integran su volumen Dzhan, citado páginas atrás, es más fácil cambiar una ley o un gobierno que el pensamiento y los hábitos de una comunidad humana. Su reflexión tenía la intención de describir la contradicción que sirvió

de base para la revolución soviética como una estructura de arriba abajo. Construir Europa, más allá de las normas y las burocracias, significa, desde nuestro punto de vista, encontrar la manera de no reducir las diferencias a una hipotética identidad unitaria, sino articular las diferencias como tales. Aquí es donde el cine, en sentido estricto, y el audiovisual, en general, desempeñan un papel importante, ya que su influencia en el imaginario colectivo no presupone ni produce espectadores homogéneos (como el modelo de Hollywood tiene por objetivo), porque Europa será una Europa de la cultura o no será.

■

147 Aude Jehan, La culture et l'Union européenne: objet politique non identifié, Presses Académiques Francophones, 2013.

[148] The Rise of Euroskepticism: Europe and Its Critics in Spanish Culture , Nashville, Vanderbilt University Press, 2018 (hay edición/ adaptación española del propio autor como: Despertarse de Europa: arte, literatura, euroescepticismo, Madrid, Cátedra, 2019).

[149] Aude Jehan-Robert, «The future of the EU endangered by the lack of social cohesion: The French yellow vests movement's resounding warning», EU-topías Journal, vol. 16 (2018), págs. 101-105.

[150] Michael J. Sandel y Jason Cowley (entrevista), «Michael Sandel: "The energy of Brexiteers and Trump is born of the failure of elites"», New Statesman America, 13 de junio de 2016. Cit. Aude Jehan-Robert, op. cit. , pág. 104.

[151] Farrar, Straus and Giroux. 2012.

[152] Pilar Carrera, «Un fantasma recorre Europa», EU-topías Journal, vol. 16 (2018), págs. 129-137.

[153] «La película de Eustache, poco conocida [...] trata de un díptico fílmico en el que dos narradores (el actor Michaël Lonsdale y Jean Noël Picq, al que se atribuye la autoría de la historia) cuentan dos versiones casi idénticas de una historia "sucia" (entrecomillo el adjetivo porque, como veremos, la suciedad no está allí donde se la espera) sobre un peculiar agujero en la puerta del baño de señoras de un café parisino, mirones frecuentadores del café en cuestión y la obsesión casi metafísica del protagonista de la historia, encarnado por los dos narradores que relatan en primera persona su experiencia como voyeurs, con el agujero en cuestión. Suele decirse que la primera parte del "díptico", con una filmación más clásica, cámara fija, plano-contraplano y encuadres cuidados, es la "ficcional" y que la segunda, en la que se aprecia una filmación "menos cuidada", cámara oscilante, apariencia de espontaneidad, etc., es de corte documental», pág. 131.

154 Recogido en el volumen de Andrei Platónov, Dzhan, prólogo de Evgueni Evtuchenko, trad. de Amaya Lacasa, Madrid, Alianza Tres, 1973.

155 Convite después del funeral, en memoria del muerto. (N. de la T.)

156 Boris Pasternak, El doctor Zhivago, trad. de Marta Rebón, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010, pág. 608.

157 Robert Harris, Fatherland, Londres, Hutchinson Penguin

Random House, 1992 (trad. esp: Patria, Barcelona, Debolsillo, 2020).

158 La primera edición apareció en doble versión: en Barcelona y en catalán en Edicions 62, y en Madrid, en castellano, dentro del catálogo de Alianza Editorial. Cito por la segunda edición castellana, La Europa de las lenguas, Madrid, Alianza, 2005.

159 La Europa de las lenguas, ed. cit., pág. 33.

160 La Europa de las lenguas, ed. cit., pág. 224.

161 L'auberge espagnole, de Cédric Klapisch, producida por Bruno Lévy, con Romain Duris, Audrey Tautou, Judith Godrèche, Cécile de France. Una coproducción franco-española, Ce qui me meut / Studiocanal / France 2 Cinéma / Bac Films / Mate productions / Castelao Productions, 2002.

162 Patricia Kohler-Bally, Mobilité et plurilinguisme. Le cas de l'étudiant Erasmus en contexte bilingue, Friburgo, Payot, 2001. La traducción es nuestra.

163 Op. cit., pág. 113.

164 Melissa Härtel, «Erasmus» ou la construction d'un espace culturel européen, IEUG, col. Euryopa, 2005.

165 Op. cit., pág. 47. La traducción es nuestra.

166 Hubert Haenel y François Sicard, Enraciner l'Europe, París, Seuil, 2003, pág. 58. Cit. por Härtel, pág. 47. La traducción es nuestra.

167 Robert Frank (dir.), Les identités européennes au xxe siècle: diversités, convergences et solidarités, París, Publications de la Sorbonne, 2004. Cit. por Härtel, op. cit., pág. 49.

168 Op. cit., pág. 61.

169 Es, en ese sentido, doblemente desestabilizadora la primera impresión de la llegada de Xavier a Barcelona, por cuanto no solo el castellano le es extraño, sino también el catalán, siendo una sociedad bilingüe donde el conflicto disglósico no está ausente del guión. Recuérdese la secuencia en que un profesor en clase se dirige a los estudiantes Erasmus en catalán y, a la petición de estos de que les repita lo dicho en castellano, este contesta de mala manera que si quieren hablar castellano se vayan a Madrid o a América del Sur.

170 Jacques Lévy, «Érasme, l'Europe et moi», EspacesTemps.net, Actuel, 5 de marzo de 2003. Cit. en Härtel, pág. 62.

171 Aunque en estas páginas no pretendemos analizar la historia del cine como tal, es importante mencionar algunos textos que intentaron en las últimas décadas del siglo pasado enfatizar su importancia para la teoría del cine: Dudley Andrew [«On Figuration», Iris, núm. 1 (enero-marzo), 1983], David Bordwell [«Lowering the Stakes: Prospects for a Historical Poetics of

Cinema», Iris, núm. 1 (enero-marzo), 1983], Kristin Thompson [«Cinematic Specificity in Film Criticism and History», Iris, núm. 1 (enero-marzo), 1983], David Bordwell, Janet Staiger y Kristin Thompson (The Classical Hollywood Cinema: Film Style and Mode of Production to 1960, Nueva York, Columbia University Press, 1985). En todos estos casos, se parte de la existencia de la historia del cine como un objeto teórico preexistente a su análisis, desde posiciones cercanas al formalismo ruso (Bordwell, Thompson) o a través del concepto de figuración (Andrew). Por nuestra parte (cfr. Jenaro Talens y Santos Zunzunegui, Rethinking Film History, Valencia, Episteme, 1995), no creemos que la historia del cine, como objeto de análisis que incluye o excluye películas y clasifica líneas, géneros o tendencias, pueda abordarse fuera de su consideración como resultado de una construcción teórica que lo precede.

172 Una película de Serguei Komarov, miembro del colectivo de Kuleshov, El beso de Mary Pickford (1925), es un gran ejemplo de cuán paródica es esta afirmación.

173 Juan Miguel Company (El trazo de la letra en la imagen, Madrid, Cátedra, 1987) ya hizo notar en un trabajo seminal cómo, en su época, Griffith se definía a sí mismo como un narrador a la manera de Dickens, con la diferencia de que usaba una cámara en lugar de una pluma.

174 Incluso en una fecha relativamente tardía, un cineasta de lo que se ha llamado vanguardia, Alexander Kluge, dijo: «La historia del cine parece mostrar que las adaptaciones literarias siempre tienen menos que ofrecer que la literatura. Al observar solo los resultados —son dos medios diferentes y, por esta razón, su capacidad para producir una riqueza expresiva se admite en diferentes áreas—, no encontramos una solución. Debemos volver a las raíces comunes de una película y un libro: contar historias. La gente cuenta historias sobre cualquier cosa. Lo han hecho en el

género épico, el género dramático o simplemente en formas no catalogables, según las circunstancias. Este es el proceso» [Alexander Kluge, Bestandsaufnahme: Utopie Film, Frankfurt, Zweitausendeins, 1983; cit. en Eric Rentscler (ed.), German Film and Literature. Adaptations and Transformations, Londres, Methuen, 1986].

175 Silvestra Mariniello, Lev Kuleshov, Florencia, Il Castoro Cinema, La Nuova Italia, 1989.

176 La traducción es nuestra.

177 Max Aub, Conversaciones con Buñuel, Madrid, Aguilar, 1985. Nueva edición ampliada en dos tomos: Max Aub / Luis Buñuel, Todas las conversaciones, ed. de Jordi Xifra, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2020.

178 Nótese que hablamos de Modo de representación europeo, no de cine europeo. El modo de representación es un dispositivo retórico, que puede aparecer perfectamente en películas no necesariamente europeas (las de Jerry Lewis o Woody Allen, por ejemplo), mientras que muchas películas europeas responden al modo de representación hollywoodense (Luc Besson, por ejemplo).

179 Jean-Luc Godard, Introduction à une veritable histoire du cinéma, París, Albatros, 1980, págs. 19-20.

# Conclusión

## CABE PREGUNTARSE SI LA UNIÓN EUROPEA PUEDE «SEGUIR SU PROPIO CAMINO» SIN ABORDAR LOS DESAFÍOS GLOBALES

La respuesta es claramente no. Además, el mundo de 2021 no es el de 1950, ni el de Maastricht (1992) ni el de Lisboa (2007). La UE no puede limitarse a entenderse a sí misma para seguir haciéndose a sí misma. Es evidente que forma parte del mundo globalizado en el que vivimos. La pandemia de COVID-19 nos lo ha recordado, por si fuera necesario.

De hecho, los retos globales a los que se enfrenta la humanidad hoy en día son especialmente graves para Europa. No es que Europa esté más o menos afectada por el cambio climático o el agotamiento de los «recursos naturales» que otras partes del mundo. Los límites planetarios se imponen a todos, ya sean africanos, americanos, árabes, asiáticos, europeos oceánicos u otros. Pero los europeos están doblemente preocupados porque, por un lado, lo que ha sido la herramienta en la que se ha basado el desarrollo de su proyecto común (la libre circulación de mercancías) debe replantearse por completo, pero, por otro lado, en cambio, el avanzado estado de renuncia al ejercicio de su soberanía nacional al que ya han llegado les hace probablemente más capaces de adaptarse a este nuevo mundo.

Si recordamos, la invención de la soberanía, en la que se basa la organización actual del mundo (véanse págs. 72-73), nació del deseo de autonomizar el poder (político) de las limitaciones del mundo exterior (en aquel momento, en Europa —donde se inventó la noción—, de la autoridad de los religiosos). Entonces, las potencias del planeta se organizaron e intentaron equilibrarse mutuamente creando la «Organización de las Naciones Unidas», basada en «la igualdad soberana de todos sus miembros». Esta organización mundial ha sido un éxito, ya que casi todos los Estados del planeta son ahora miembros. Por ello, los Estados siguen siendo hoy, al menos formalmente, la bisagra entre el ejercicio interno de la soberanía, un poder territorial exclusivo, y su ejercicio externo,

limitado por el ejercicio simultáneo de otras soberanías. Este equilibrio entre poderes soberanos se ha construido sin tener en cuenta su soporte común, el planeta Tierra. Los equilibrios, los acuerdos, los cálculos y las medidas de poder en este nuevo mundo del que estamos a las puertas serán diferentes, porque, les guste o no a los dirigentes, la naturaleza, el planeta, debe reintegrarse en la ecuación. Y eso cambia todas las reglas del juego político, tal y como las hemos conocido en los últimos siglos.

Durante la actual pandemia, muchos observadores y comentaristas se apresuraron a señalar y teorizar el «retorno de los Estados», cada uno de los cuales ejerció el poder público a su manera para luchar contra la plaga común. Si la observación es correcta, lo que los comentaristas olvidaron mencionar es que los líderes nacionales no actuaron en el ejercicio de su soberanía nacional, es decir, para aplicar las opciones y preferencias de su Nación, como lo haría la teoría de la soberanía. Por el contrario, todos los líderes estaban —y siguen estando— actuando bajo la presión de un factor externo común, el SARS-CoV-2. En este contexto, el ejercicio del poder no es un ejercicio de soberanía; solo un ejercicio de supervivencia, en todo el sentido de la palabra. A un plazo un poco más largo —pero no tan largo—, los problemas relacionados con las consecuencias del cambio climático también se impondrán a todos. Así, el modelo de potencias soberanas que coexisten pacíficamente en el mismo planeta según las normas de la ONU se está quedando obsoleto.

Al mismo tiempo, los poderes que compiten con los poderes públicos (por ejemplo, las GAFAM [180] y, antes incluso, los grandes actores financieros) están totalmente al margen de las reglas del poder soberano, y ya están organizados y son eficaces. Además, los problemas actuales —ya sea que deriven de la imposibilidad de ir más allá de los límites planetarios o del ejercicio por parte de estos nuevos poderes de su autonomía respecto de la política— están fuera del alcance del poder político tal como lo concebimos. Como los personajes de los dibujos animados que siguen corriendo más allá del suelo, en medio de la nada, pero llevados por unos instantes por la inercia de su trayectoria, los Estados siguen creyendo que gobiernan el planeta. Es una ilusión que no puede durar tal cual.

Ante estos cambios en el Antropoceno, las sociedades y sus

dirigentes actúan de forma desordenada y diversa, sobre todo porque la conciencia del imperio de los parámetros de este nuevo mundo aún no está extendida. Sin embargo, será imprescindible —a menos que renunciemos al ejercicio de nuestras libertades y esperemos el fin del mundo— inventar un nuevo lenguaje, una nueva gramática de la organización social y del ejercicio del poder. En este ejercicio, los europeos tienen la ventaja de casi tres cuartos de siglo de experimentación comunitaria. Decir esto no significa que la UE y su marco institucional estén más o mejor adaptados que otros a las condiciones del nuevo mundo. Solo significa que, a diferencia de todos los demás espacios políticos del mundo, los europeos iniciamos antes que otros el camino hacia la transformación fundamental de nuestros modos de existencia y de gobernanza. Desde este punto de vista, una Federación de los pueblos de Europa es un mejor punto de partida que una superpotencia, ya sea estadounidense, china o rusa.

Por otra parte, los europeos —y en particular los defensores del proyecto de integración europea— deben comprender y admitir que el núcleo de este proyecto transformador de integración supranacional no puede seguir siendo el carbón y el acero o la libre circulación de mercancías [181] . El paradigma kantiano en el que el comercio sustituye a los conflictos militares debe ser sustituido a su vez por una nueva concepción de un bien común indivisible, inapropiado para ciertos grupos de población en el ejercicio de su «soberanía». El equilibrio al que debe ser capaz de responder la nueva organización del poder no es el que existe entre los intereses públicos y los privados (en el centro del modelo liberal) o entre los intereses contrapuestos de las potencias soberanas (en el centro del modelo «Naciones Unidas»), sino el de conciliar los límites planetarios a los que nos acercamos cada día y las necesidades de las sociedades humanas. El vocabulario y la gramática de estos nuevos modelos de organización de la sociedad aún no existen. Y sería pretencioso afirmar —como tristemente hicieron nuestros antepasados durante varios siglos a través de la colonización— que tal invención, y el desarrollo de una nueva gramática de gobierno, será un producto europeo en beneficio de todos. No obstante, gracias a la extraordinaria innovación política que es el proyecto europeo, estamos bien situados para contribuir a él.

Por eso no es una tontería reconocer y alegrarse de que hace casi tres cuartos de siglo empezamos a construir el laboratorio de la política que es el proyecto europeo, del que ya han surgido muchas innovaciones. Lo que sería insensato, por el contrario, sería querer cerrar este laboratorio de la política para volver a un poder o poderes soberanos europeos o nacionales, aunque resulte más útil que nunca en las próximas décadas. Aunque los problemas a corto plazo y las grandes perturbaciones desestabilizadoras pueden hacer que esta idea regresiva sea atractiva para algunos (véanse págs. 51-53). A esos, por el contrario, hay que repetirles: ¡claro que no estamos en Europa, pero vamos! Quo vadis, Europa? Nunc vade!

180 Es decir, las grandes empresas tecnológicas Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft.

181 El primer tratado de integración europea, el Tratado de París de 18 de abril de 1951 por el que se establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se celebró por un periodo de 50 años. Entró en vigor en 1952 y expiró en 2002. Este Tratado de París se completó en 1957 con dos tratados, entre ellos el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (que prevé la creación de un mercado común basado en cuatro libertades, entre ellas la libre circulación de mercancías), que se celebró por tiempo indefinido y sigue en vigor, con el nombre de TFUE (véase anexo 5).

# Anexos

## ANEXO 1

# Los padres fundadores de la UE

Por mimetismo y referencia indirecta a los «padres fundadores» de los Estados Unidos de América, varios políticos europeos se consideran los padres fundadores de una Europa unida. Por orden alfabético:

**Konrad Adenauer (1876-1967) fue canciller alemán de 1949 a 1963. Fue él quien acordó en 1950 situar a la RFA en el centro del proyecto de integración europea.**

**Alcide de Gasperi (1881-1954) fundó la Democracia Cristiana italiana después de la guerra y fue presidente del Consejo de 1946 a 1953. Decidió la adhesión de Italia al proyecto europeo. En 1954 se convirtió en el segundo presidente del Parlamento Europeo.**

**Jean Monnet (1888-1979) concibió el proyecto de la CECA a principios de 1950, cuando era «commissaire au plan» del gobierno francés (1946-1952). Convenció a Robert Schuman (véase más adelante) para que promoviera, en nombre de Francia, una iniciativa destinada a incluir a Alemania en un proyecto europeo común con Francia. Había sido vicesecretario general de la Sociedad de Naciones (1919-1923), y luego militante de la Europa unida. Se le atribuye el proyecto de integración europea basado en una perspectiva funcionalista (véase anexo 8). De 1952 a 1955 fue el primer presidente de la Alta Autoridad de la CECA (precursora de la Comisión Europea).**

**Robert Schuman (1886-1963) fue ministro de Asuntos Exteriores de Francia de 1948 a 1953. Como tal, pronunció el 9 de mayo de 1950 el discurso del Salon de l'horloge, más conocido como la «Declaración Schuman», texto fundacional de la integración europea.**

**Paul-Henri Spaak (1899-1972), primer ministro belga de 1947 a 1949, desempeñó un papel decisivo en la adhesión de Bélgica a numerosos proyectos europeos (Benelux, OTAN, Consejo de Europa, CECA), antes de convertirse en el primer presidente del Parlamento Europeo de 1952 a 1954. También desempeñó un papel importante en la Conferencia de Messina (1955).**

**Altiero Spinelli (1907-1986) está considerado (especialmente en Italia) como uno de los padres fundadores por ser el autor del Manifiesto de Ventotene (1941), escrito en la cárcel (estuvo encarcelado de 1927 a 1943 por el régimen fascista italiano). En 1943 fundó el Movimiento Federalista Europeo. Fue comisario europeo (1970-1976), y después fue elegido diputado al Parlamento Europeo, cargo que desempeñó hasta su muerte. En 1984 propuso un proyecto de tratado constitucional europeo que fue aprobado por el Parlamento Europeo, pero nunca por los Estados miembros de las Comunidades.**

**ANEXO 2**

# Las principales instituciones de la UE

Las instituciones de la UE se enumeran actualmente en el artículo 13 del TUE. El Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión tienen su sede en Bruselas. El Parlamento Europeo tiene su sede formal en Estrasburgo, pero celebra la mayor parte de sus reuniones en Bruselas (por tanto, hay dos hemiciclos europeos, uno en Estrasburgo y otro en Bruselas). El Tribunal de Justicia tiene su sede en Luxemburgo. El BCE está en Frankfurt.

El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos de la UE en las instituciones europeas. De 1952 a 1979, estaba formado por delegados de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Desde 1979, es elegido por sufragio universal directo por los ciudadanos de la UE. Los procedimientos de votación y las circunscripciones siguen siendo nacionales, aunque desde 1993 la ciudadanía europea permite a cualquier ciudadano de la UE participar en las elecciones europeas (como votante o candidato) en su país de residencia. El Parlamento Europeo es el órgano decisorio supremo de la Unión Europea, compuesto en la actualidad por 705 miembros (elegidos recientemente en 2019 para un mandato de cinco años), con importantes competencias a nivel de la UE (compartidas con el Consejo) en materia presupuestaria y legislativa.

El Consejo Europeo reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE. Desde 2009, cuenta con un presidente permanente (actualmente el belga Charles Michel), que convoca y fija la agenda de estas cumbres europeas. Se ha reunido de manera informal desde 1984, y desde 1992 al menos dos veces al año bajo la Presidencia rotatoria de la UE (que cambia cada seis meses), pero

solo se convirtió en una institución real en 2009. No tiene poderes legislativos ni presupuestarios, pero en principio su tarea es definir las grandes orientaciones políticas de la UE. El presidente de la Comisión Europea también es miembro de oficio. Desde 2009, a pesar de sus muy limitadas competencias formales, se ha convertido, por su composición, en el verdadero «puesto de mando» de la UE.

El Consejo «estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que representa». Es el principal órgano decisorio de la UE. Comparte el poder «legislativo» y presupuestario con el Parlamento Europeo. Su composición varía en función de los temas tratados (por ejemplo, pueden ser los ministros de Agricultura, Hacienda, Transportes, etc.). La mayoría de las decisiones las toma el Consejo. La mayoría de las decisiones se adoptan por mayoría cualificada (véase el artículo 16.4 del TUE), lo que significa que a una minoría de Estados miembros de la UE se le pueden imponer decisiones con las que no ha estado de acuerdo. La Presidencia del Consejo la ejerce uno de los Estados miembros por un periodo de 6 meses. Mientras que en la época de las Comunidades era prácticamente el único órgano de decisión, la importancia del Consejo se ha relativizado al compartir el poder de decisión con el PE (que se ha ido ampliando progresivamente desde 1993), y aún más por el aumento de poder del Consejo Europeo. Aunque este último no tiene poder de decisión formal, da «orientaciones políticas» cada vez más precisas, que dejan poco margen de maniobra a los ministros que se sientan en el Consejo.

La Comisión es la más original de las instituciones de la UE. No es, como en otras organizaciones internacionales, la «secretaría» de los organismos intergubernamentales (cada institución tiene su propio personal y no hay una «secretaría general de la UE»). Su misión es promover el «interés general» de la UE frente a los intereses nacionales (que están legítimamente representados en el Consejo y el Consejo Europeo). Para ello, tiene el «monopolio de la iniciativa legislativa» (lo que significa que ningún acto formal de la UE puede adoptarse sin que la Comisión haya tomado la iniciativa), así como el papel de «guardián de los tratados». Este último papel también permite la defensa del «interés general europeo», ya que la

Comisión tiene encomendada la función de «fiscal», pudiendo llevar ante el TJUE a cualquier Estado que no respete sus obligaciones en virtud del Derecho de la UE (véase el artículo 258 del TFUE). Concebida en 1951 (como Alta Autoridad de la CECA) para dirigir una CECA compuesta por 6 Estados miembros y con un ámbito de actuación limitado, ahora tiene dificultades para adaptarse al número de Estados miembros y a la considerable ampliación de los ámbitos de competencia de la UE. Los esfuerzos por reducir su tamaño (véase el artículo 17 § 5 del TUE) se han visto frustrados por los Estados miembros más pequeños, y sigue estando compuesta por un comisario de cada Estado miembro (es decir, hoy en día 27 comisarios). Concebida originalmente como un órgano colegiado, ahora está bajo la autoridad de su presidenta (Ursula von der Leyen), que puede pedir la dimisión de cualquier comisario (véase el artículo 17.6 del TUE). El PE ejerce un control político sobre sus actividades, que puede llegar hasta una moción de censura (véase el artículo 234 del TFUE), cuya aprobación puede obligar a la Comisión a dimitir, como ocurrió en 1999.

El Tribunal de Justicia está compuesto por un Tribunal General (primera instancia) y el propio Tribunal de Justicia. El Tribunal General tiene 54 jueces (2 por Estado miembro) y el Tribunal de Justicia, 27. Son elegidos por 6 años, ejercen su mandato con plena independencia y pueden ser reelegidos. En el Tribunal de Justicia hay 11 «abogados generales» que desempeñan un papel importante en el desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal. Una de las características más significativas de la UE es que el Tribunal de Justicia tiene jurisdicción obligatoria sobre los Estados miembros, lo que permite que la UE se base, a diferencia de las demás organizaciones internacionales, en un auténtico «Estado de Derecho» (véanse los artículos 2 y 19 del TUE). El Tribunal ha desempeñado un papel esencial en el desarrollo de la integración europea, creando de la nada, a través de sus decisiones, principios jurídicos centrales como la primacía del Derecho de la Unión Europea (1964, y por lo tanto no consagrada en los Tratados), el principio de reconocimiento mutuo (1979) o el de equilibrio institucional (1980). Desde 1986, se ha impuesto como el equivalente a un «tribunal constitucional», declarando que los Tratados constituyen la «carta constitucional» de la CE, y luego de la UE. Promueve la «integración a través de la ley».

El BCE es la más reciente de las instituciones de la UE. Se creó en 1998 con la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y no se incorporó como institución de la UE hasta 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Dirige el SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales), compuesto por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros. Está dirigido por un Comité Ejecutivo de 6 miembros, que incluye un presidente (actualmente, Christine Lagarde), un vicepresidente y 4 miembros, elegidos por el Consejo Europeo para un mandato no renovable de 8 años. Como solo 19 de los 27 Estados miembros de la UE tienen el euro como moneda, el BCE tiene funciones diferentes respecto a los Estados miembros de la zona euro (controla la emisión de dinero para estos Estados) y los demás. Su mandato le obliga a garantizar la estabilidad de los precios (lucha contra la inflación) en la eurozona. Tras la gran crisis económica de 2008-2013, el entonces presidente del BCE (el italiano Mario Draghi) se extralimitó en el mandato formal del BCE —comprando, en contradicción con las claras disposiciones de los tratados (véanse los artículos 123 y 125 del TFUE), títulos de deuda de algunos Estados miembros— y lo convirtió en una institución esencial de la gobernanza económica europea y mundial.

Hay muchos otros organismos e instituciones de la UE, pero con funciones menores.

ANEXO 3

La pérdida de peso de Europa en el mundo

En 1955, la ONU contaba con 80 Estados miembros, de los cuales 20 eran europeos, es decir, el 25 por 100 de los Estados miembros.

En 2021, la ONU cuenta con 193 Estados miembros, entre ellos 38 europeos, es decir, el 19,6 por 100 de los Estados miembros.

| En 1975 se creó el G-7, que reúne a las 7 principales potencias económicas | En 1999 se creó el G-20, que reúne casi |
|---|---|
| | Sudáfrica |
| ALEMANIA | ALEMANIA |
| | Arabia Saudí |
| | Argentina |
| | Australia |
| | Brasil |
| Canadá | Canadá |
| | China |
| | Corea del Sur |
| Estados Unidos de América | Estados Unidos de América |
| FRANCIA | FRANCIA |
| | India |
| | Indonesia |
| ITALIA | ITALIA |
| Japón | Japón |
| | México |
| REINO UNIDO | Reino Unido (ya no es miembro de la UE |
| Rusia durante el periodo del G-8 | Rusia |
| | ESPAÑA |
| | Turquía |

## ANEXO 4

# El mercado interior de la UE

El Tratado de Roma de 1957 por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE) tiene como objetivo establecer una unión aduanera y un mercado común, es decir, un espacio económico sin barreras internas. Este mercado común, rebautizado como «mercado interior» en los años 80, se basa en cuatro libertades y tres políticas.

Las cuatro libertades implican que los Estados miembros renuncian al derecho de ejercer controles unilaterales sobre el acceso a sus mercados nacionales frente a otros Estados miembros. Son:

1) La libre circulación de mercancías, que implica la supresión de los aranceles para la circulación de mercancías entre los Estados miembros, así como de todas las barreras no arancelarias (por ejemplo, los requisitos nacionales de comercialización para determinadas mercancías). Es la más fácil de aplicar de las cuatro libertades y puede considerarse efectiva desde finales de los años 60.

2) En un principio, la libre circulación de personas solo afectaba a los agentes económicos, ya fueran empleados (o trabajadores) o autónomos —que se benefician de lo que la legislación europea denomina «libertad de establecimiento», es decir, el derecho a emprender de forma independiente cualquier actividad económica (legal) en cualquier Estado miembro de la UE. La aplicación efectiva de la libre circulación de trabajadores implica, entre otras cosas, numerosas medidas de coordinación de los sistemas sociales de los Estados miembros, que se aplicaron principalmente en los

años 70. En los años 90, con la aparición de la ciudadanía europea, la libre circulación de personas ya no se limitó a los agentes económicos, sino que se amplió a todos los nacionales de los Estados miembros, incluidos, en particular, los estudiantes y los pensionistas.

3) La libre circulación de capitales, prevista por el Tratado de Roma en el marco del mercado común, se aplicará progresivamente. Está en vigor desde 1990 y, a diferencia de las demás libertades, no solo afecta al comercio intracomunitario, sino a cualquier movimiento de capitales. Esta extensión puede explicarse por la evolución de las prácticas y los mercados financieros en la década de 1980, que hizo imposible de facto el control de los movimientos de capital, tanto dentro como fuera de la UE.

4) La libre circulación de servicios sigue planteando muchas dificultades de aplicación. Se trata de autorizar a un operador económico situado en el territorio de un Estado miembro a prestar un servicio a un consumidor situado en otro Estado miembro. La no armonización de los sistemas sociales y fiscales de los Estados miembros crea situaciones de distorsión de la competencia, por lo que la aplicación de esta libertad sigue siendo objeto de debate (y de oposición parcial) por parte de muchos Estados miembros. Por tanto, es eficaz en principio, pero complicado en la práctica.

Además de estas cuatro libertades, el TCEE añade tres políticas vinculadas a la realización del mercado común:

1) A raíz del Tratado de Roma de 1957 se estableció una política de competencia para evitar dos escollos: por un lado, que determinadas empresas ocupen una posición dominante en el mercado interior (riesgo de monopolio), o que los acuerdos entre empresas distorsionen la competencia (cárteles). También para evitar que determinados Estados miembros (o autoridades públicas descentralizadas) favorezcan a las empresas nacionales en detrimento de las de otros Estados miembros (apertura y transparencia de los mercados públicos y prohibición de las «ayudas

estatales»). La idea ordoliberal es mantener una competencia libre y sin distorsiones dentro del mercado común. Dado que la aplicación de esta política implica el control de las autoridades de los Estados miembros, se decidió confiar esta aplicación directamente a la Comisión. Es, por tanto, el ámbito de competencia de la UE en el que la Comisión tiene más competencias.

2) Una política de transportes que, en un principio, pretendía fomentar la libre circulación de mercancías dentro del mercado común. Desde entonces se ha ampliado mucho, incluso a casi todos los medios de transporte.

3) La Política Agrícola Común (PAC) se instituyó en el marco de la aplicación de una política de autosuficiencia alimentaria para Europa (en relación con el Plan Marshall). Sin embargo, la PAC se convirtió rápidamente en un instrumento de intervencionismo económico en apoyo del productivismo agrícola europeo. Desde los años 90 se ha intentado reformar a fondo esta política, sin mucho éxito. La PAC sigue siendo la mayor partida presupuestaria de la UE (casi el 40 por 100 del presupuesto total).

Desde mediados de la década de 1980 se han añadido a las políticas de la UE un «espacio de libertad y justicia» y muchas nuevas políticas sectoriales, pero el mercado interior sigue siendo el núcleo de la integración europea.

**ANEXO 5**

# Los principales actos del Derecho europeo

Las instituciones y políticas de la UE se basan en actos jurídicos. Tanto es así que algunos autores han descrito a la UE como una potencia reguladora (más que una potencia económica o militar).

El derecho de la UE se divide en derecho primario, equivalente a los actos de rango constitucional, y derecho derivado (el derecho adoptado por las instituciones de la UE sobre la base de los Tratados).

**Derecho primario = los Tratados en los que se basa la UE. Actualmente hay dos: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Tienen el mismo valor legal, por lo que no hay jerarquía entre ellos. Estos dos tratados son el resultado de una lenta evolución. El TUE en su forma actual es el resultado del Tratado de Lisboa (2007). Pero en realidad forma parte del Tratado de Maastricht (1992), modificado sucesivamente por los Tratados de Ámsterdam (1997), Niza (2001) y Lisboa (2007). Asimismo, el TFUE es el Tratado de Roma de 1957, modificado unas 30 veces desde entonces, con un cambio de nombre a través del Tratado de Maastricht (de «Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea» a «Tratado constitutivo de la Comunidad Europea»). Debe su nombre actual (TFUE) al Tratado de Lisboa (2007).**

El Tratado de Roma de 1957 por el que se crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) sigue en vigor. Esta Comunidad Europea sigue teniendo una existencia jurídica paralela (y en la sombra) a la de la UE, con la que comparte sus

instituciones. El Tratado de París de 1951, por el que se creó la CECA (este Tratado fue el que creó las principales instituciones de la UE, a excepción del BCE), se celebró por un periodo de 50 años, por lo que expiró en 2002.

**Derecho derivado: son todos los actos con trascendencia jurídica adoptados por las instituciones. Los actos de rango «legislativo» deben ser siempre propuestos por la Comisión (véase anexo 2) y luego son adoptados por el Consejo y el Parlamento conjuntamente (según el procedimiento legislativo ordinario, véase anexo 6) o por el Consejo solo. Los actos de ejecución y los actos delegados son adoptados por la Comisión exclusivamente, bajo la supervisión de los Estados miembros.**

Los reglamentos son el equivalente a las «leyes» europeas. Son obligatorios en su totalidad y directamente aplicables en todos los Estados miembros. Por lo tanto, cuando entran en vigor, los reglamentos se aplican a todos y tienen prioridad sobre cualquier ley nacional. Por ello, tienen exactamente el mismo efecto jurídico (principio de efecto uniforme) en toda la UE.

Las directivas son el equivalente a las «leyes marco» europeas. Se adoptan como reglamentos por el Consejo y el Parlamento, pero se dirigen a los Estados miembros. Las instituciones de cada Estado miembro disponen de un plazo tras su adopción para «traducir» (trasponer) las normas contenidas en la directiva a la legislación nacional. Así pues, a diferencia de los reglamentos, no se aplican directamente a los individuos, sino que exigen a los Estados miembros que adopten normas de derecho nacional que cumplan los mandatos de la Directiva. En particular, es el instrumento jurídico que se favorece para lograr la armonización de las legislaciones nacionales.

Las decisiones, a diferencia de los reglamentos o directivas, que tienen efectos contra un número indeterminado de destinatarios, se dirigen a situaciones particulares y/o tienen destinatarios claramente identificados (por ejemplo, una empresa en el contexto de la política de competencia). Se trata de actos individuales.

Los tratados internacionales (que no deben confundirse con los tratados de derecho primario, que también son tratados

internacionales, pero celebrados por los Estados miembros) celebrados por la UE son considerados por el TJUE como derecho derivado. De este modo, sus disposiciones pasan a formar parte del Derecho de la UE y, por tanto, son vinculantes (con primacía sobre otras normas de Derecho derivado de la UE) para las instituciones de la UE, los Estados miembros y sus nacionales (véase el artículo 216 § 2 del TFUE).

Los actos de aplicación del Derecho de la UE son, en su mayoría, actos jurídicos adoptados por las administraciones de los Estados miembros. No obstante, cuando las condiciones uniformes de ejecución son necesarias para la aplicación de un acto de Derecho primario (un Reglamento o una Decisión), este puede atribuir a la Comisión competencias de ejecución (véase el artículo 291 del TFUE). Naturalmente, estos actos de ejecución deben ser conformes con el derecho primario y, por tanto, tienen un rango jerárquico inferior al del derecho primario.

Los actos delegados son una novedad introducida formalmente por el Tratado de Lisboa (2009). Se trata de actos de alcance general adoptados por la Comisión, cuando un Reglamento la autoriza expresamente a adoptar tales actos que completan o modifican elementos no esenciales del Reglamento (véase el artículo 290 del TFUE). Esta delegación de competencias se ejerce bajo la supervisión de las autoridades legislativas (Consejo y Parlamento), que pueden revocar la delegación en caso de problemas. Los actos delegados pueden reconocerse por el hecho de que incluyen el adjetivo «delegado» en su título.

## ANEXO 6

# Procedimientos de adopción de actos de la UE

Los tratados en los que se basa la UE son adoptados por los Estados miembros, que deciden según sus respectivos procedimientos constitucionales (normalmente mediante votación en el Parlamento nacional o por referéndum). Para entrar en vigor, un nuevo tratado o las modificaciones de los existentes requieren la aprobación de todos los Estados miembros. A pesar de este procedimiento de adopción extremadamente restrictivo (requisito de unanimidad), los tratados en los que se basa la UE han sido revisados unas 30 veces desde su origen. La adopción y ratificación de un nuevo tratado o de las enmiendas a los tratados existentes va precedida de un procedimiento bastante complejo (convocatoria de una Convención y, a continuación, de una Conferencia Intergubernamental) (véase el artículo 48 del TUE para más detalles).

Las instituciones adoptan el derecho derivado (véase anexo 5).

El procedimiento legislativo ordinario consiste en una propuesta de acto legislativo formulada por la Comisión Europea y dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo. Estas dos instituciones deben adoptar la propuesta de la Comisión o modificarla en los mismos términos. Por regla general, el Parlamento vota por mayoría simple y el Consejo por mayoría cualificada (véase la definición de esta mayoría en el artículo 16 § 4 del TUE). Los Parlamentos nacionales (que disponen de un plazo de 8 semanas para oponerse a la propuesta de la Comisión por incumplimiento del principio de subsidiariedad) y otras instituciones de la UE (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, BCE) son consultados, según el

ámbito legislativo, pero sus dictámenes son solo consultivos y, en su caso, pueden ser ignorados por la Comisión, el Consejo o el Parlamento.

Los procedimientos legislativos especiales se refieren a todos los procedimientos distintos del procedimiento legislativo ordinario. Siempre participan al menos la Comisión y el Consejo, a veces también el PE, pero con reglas de votación y mayoría diferentes a las del procedimiento legislativo ordinario. Esta curiosa lógica se debe a que la plena participación del PE en la adopción del derecho derivado solo aparece tímidamente con el Tratado de Maastricht (1993, bajo el nombre de procedimiento de codecisión); solo se convierte en «la norma» a partir de 2009. Todavía hay muchos procedimientos antiguos que han sobrevivido en los Tratados, sobre todo en determinados ámbitos sensibles en los que los Estados miembros quieren conservar la unanimidad en la toma de decisiones, es decir, un derecho de veto para cada uno de ellos.

La adopción de actos delegados se lleva a cabo únicamente por la Comisión, dentro de los límites de la delegación (véase anexo 5).

La adopción de tratados internacionales por parte de la UE sigue un procedimiento complejo. En la medida en que la UE es competente para celebrar un tratado internacional (en principio, los Estados miembros ya no lo son, de acuerdo con el principio de primacía del Derecho de la UE), el Consejo debe, a propuesta, autorizar la apertura de negociaciones. Para ello, adopta una decisión que otorga a la Comisión un «mandato de negociación». La Comisión negocia en nombre de la UE. Cuando se acuerda el texto de un nuevo tratado, el Consejo autoriza a la Comisión a firmarlo, si es necesario. A continuación, el Tratado se ratifica mediante una decisión del Consejo y el Parlamento, o del Consejo únicamente, dependiendo de si el ámbito cubierto por el tratado internacional entra en un área de competencia de la UE cubierta por el procedimiento legislativo ordinario (en cuyo caso se requiere también la aprobación del PE para el Tratado) o si entra en un procedimiento legislativo especial (en cuyo caso solo decide el Consejo). Curiosamente, cualquier Estado miembro, la Comisión, el Consejo o el Parlamento pueden pedir al TJUE, antes de que se ratifique el tratado, que compruebe si las disposiciones del mismo

se ajustan al Derecho de la UE. Todos estos procedimientos se detallan en el artículo 218 del TFUE.

**ANEXO 7**

# Desarrollo institucional de la UE

La Unión Europea, tal como la conocemos hoy, es el producto de una lenta evolución institucional. La UE no se creó hasta 1993, y no sucedió a la Comunidad Europea hasta 2009.

1952: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) nació el 1 de julio de 1952. Reúne a seis Estados (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos). Solo cubre el limitado ámbito de la producción y comercialización del carbón y el acero, pero crea el sistema institucional (con la excepción del BCE) que es hoy la UE. El Tratado de París que dio origen a la CECA se celebró por un periodo de 50 años. Por tanto, la CECA dejó de existir en julio de 2002.

1957: el 25 de marzo de 1957, el Tratado de Roma establece la Comunidad Económica Europea (CEE) entre los seis Estados miembros de la CECA. La CEE tiene como objetivo la integración económica entre los Estados miembros. Comparte sus instituciones con las de la CECA. En 1993 cambió su nombre por el de Comunidad Europea. Desde 2009, ha sido sustituida por la Unión Europea, que ha asumido su marco institucional en su totalidad.

Ese mismo día, el 25 de marzo de 1957, siempre en Roma, los mismos seis Estados crearon una Comunidad Europea de la Energía Atómica, más conocida como EURATOM. Su objetivo, mediante el desarrollo del uso civil de la energía atómica, es garantizar la autonomía energética de Europa. Comparte sus instituciones con las otras dos Comunidades. Sigue existiendo en paralelo a la UE, con la que comparte sus instituciones; sin embargo, su existencia y actividades son poco publicitadas.

Así, de 1958 a 1993, se habló de las Comunidades Europeas o de la Europa comunitaria.

En 1972, las Comunidades se ampliaron con tres nuevos Estados miembros (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido). Esto se conoció como la Europa de los Nueve.

En 1980, Grecia entró en las Comunidades Europeas con 10 Estados miembros.

En 1986, España y Portugal se adhirieron al proyecto comunitario, con lo que el número de Estados miembros se duplicó hasta los 12.

El Tratado de Maastricht crea a la vez la Unión Europea, constituida por políticas de cooperación entre los Estados miembros (sin instituciones propias y sin personalidad jurídica); esta UE 1.0 coexiste con las Comunidades Europeas entre 1993 y 2009. El Tratado de Maastricht cambia el nombre de la Comunidad Económica Europea (CEE) por el de Comunidad Europea (CE). Por tanto, hay cuatro tratados fundacionales (uno para cada Comunidad y otro para la UE) que coexisten.

En 1995, Austria, Finlandia y Suecia ingresaron en la UE, que ahora cuenta con 15 Estados miembros.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam trató de mejorar algunos acuerdos institucionales y confirió algunas nuevas competencias a la UE (y especialmente a la CE, que integró el tercer pilar de la UE 1.0 (cooperación policial y judicial y política migratoria). El conjunto se convierte en la UE 1.1.

Con vistas a una gran ampliación hacia el Este del continente, los 15 miembros de la UE intentan reformar el marco institucional de la CE y la UE con el Tratado de Niza (2001). Sin mucho éxito. Sin embargo, la UE ha pasado al 1.2.

En 2004 ingresaron en la UE 10 nuevos Estados miembros (Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia).

Entre 2002 y 2005 se negoció un Tratado por el que se establecía

una Constitución para Europa, cuyo objetivo era sustituir todos los tratados existentes y transformar la UE 1.2 en una UE 2.0, que sustituiría a las desaparecidas Comunidades. Este Tratado Constitucional, firmado en Roma en octubre de 2004, que concibe una UE 2.0, nunca entrará en vigor, al haber sido rechazado en 2005 en sendos referendos por los votantes franceses y holandeses.

**Bulgaria y Rumanía ingresaron en la UE en 2007. En ese momento hay 27 Estados miembros de la UE 1.2.**

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, que puso fin a la Comunidad Europea y la sustituyó por la UE 2.1. Las instituciones que eran de las Comunidades se convierten en las instituciones de la UE. EURATOM sigue existiendo en paralelo a la UE.

**Croacia ingresó en la UE en 2013, cuando contaba con 28 Estados miembros.**

El 31 de enero de 2020, tras el referéndum celebrado en el Reino Unido en 2016, este país abandonará la UE (Brexit). Es la primera vez que un Estado miembro abandona la UE.

En la actualidad, por tanto, la UE 2.1 cuenta con 27 Estados miembros y coexiste con EURATOM.

## ANEXO 8

# Principales visiones del proyecto europeo

Los realistas consideran que solo los Estados cuentan en las relaciones internacionales. Por lo tanto, las organizaciones internacionales y sus instituciones solo son, en su opinión, medios al servicio de los intereses de los Estados, que siguen siendo libres de desplegarse a su antojo en cualquier momento. Según ellos, la integración europea no tiene futuro institucional.

Los intergubernamentalistas aceptan la existencia y relevancia de los mecanismos de cooperación internacional, e incluso de las organizaciones e instituciones internacionales. Sin embargo, en su opinión, solo los mecanismos de cooperación entre gobiernos nacionales tienen la capacidad real de desarrollar una política internacional. Por tanto, no creen en una UE supranacional.

Los funcionalistas creen que el funcionamiento eficaz de las instituciones europeas conducirá a un fortalecimiento y a una mayor legitimación de la Unión Europea. Según su teoría del spillover, el éxito de la integración económica de Europa conducirá inevitablemente a la integración política.

La idea de la supranacionalidad es apoyada principalmente por los federalistas europeos. Ven en el proyecto de integración europea la prefiguración de un Estado federal europeo (los Estados Unidos de Europa).

La corriente posnacionalista considera que el modelo de Estado-nación está superado y que será sustituido en Europa por una Unión Europea posnacional. Por lo tanto, una forma política a inventar.

Los soberanistas, casi siempre cercanos a los nacionalistas, consideran que la forma política del Estado nacional soberano es insuperable y que, por tanto, hay que luchar contra el proyecto europeo, ya que no tiene futuro. Sin embargo, hay nacionalistas regionales (vascos, catalanes, escoceses, flamencos, etc.) que creen que una forma de nacionalismo reflexivo permitiría a sus respectivas comunidades nacionales, que no tienen un Estado nacional, florecer como naciones dentro de la UE. Entre los soberanistas, se puede ver surgir en algunos discursos políticos recientes defensores de una Europa soberana (lo que implicaría una transferencia de soberanía de los Estados miembros a la UE, que pasaría a ser soberana mientras los Estados que la crearon perderían su condición de Estado).

## ANEXO 9

# Las principales vías de recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE

Hay muchos procedimientos para presentar casos ante el Tribunal de Justicia de la UE (o el Tribunal General de la UE, véase anexo 2). Todos están abiertos a los Estados miembros y a las principales instituciones de la UE (Consejo, Comisión, Parlamento); algunos, en particular el procedimiento de infracción, también están abiertos a los particulares. Los tres principales procedimientos de recurso son:

1) El recurso por incumplimiento, que puede interponerse contra un Estado miembro de la UE que no cumpla sus obligaciones. Esta acción puede ser iniciada por un Estado miembro contra otro Estado miembro (6 casos desde 1952) o por la Comisión contra un Estado miembro (varios cientos de casos desde 1952). El TJUE puede condenar al Estado infractor al pago de multas (véase el artículo 260 del TFUE).

2) El recurso de anulación permite a cualquier persona jurídica (con diferentes condiciones según se trate de un Estado miembro, una institución europea o un particular) impugnar la validez de un acto adoptado por las instituciones. Se puede invocar ante el TJUE la falta de competencia (de la UE o de la institución que adoptó el acto), el incumplimiento de los procedimientos de adopción de un acto o la desviación de poder de una institución. Si el recurrente gana, se anula el acto.

3) El más original de los mecanismos jurisdiccionales dentro de la UE es el mecanismo de cuestiones prejudiciales. Permite a cualquier

juez de un Estado miembro (independientemente de su estatus en el sistema judicial nacional) remitir un asunto al Tribunal de Justicia de la UE para que se pronuncie sobre la interpretación de una disposición del Derecho de la UE, o sobre la validez de un acto adoptado por las instituciones (véase el artículo 267 del TFUE). Basándose en el monopolio de la facultad de interpretación del Derecho de la UE por parte del Tribunal (véase el artículo 19 del TUE), este procedimiento será instrumentalizado por el TJUE, que lo transformará, con la complicidad activa de los jueces nacionales, en un verdadero procedimiento de control de la conformidad del Derecho nacional de los Estados miembros con el Derecho de la UE. Por eso, en 2015, el TJUE calificó este procedimiento como la «piedra angular» del Derecho de la UE.

Existen otros procedimientos de recurso ante el TJUE, pero de menor importancia.

## ANEXO 10

# «Ley Miró» de cinematografía (Real Decreto, 28 de diciembre de 1983)

El régimen jurídico actual de fomento de la cinematografía, que tiene su origen en el Real Decreto de 11 de noviembre de 1977, ha sido desde aquella fecha objeto de diversas modificaciones a fin de adaptarlo a las necesidades de la industria cinematográfica.

En la actualidad la legislación en materia de fomento de la cinematografía constituye un complejo de disposiciones de distinto rango que carecen de la deseable claridad y sistemática, incurriendo a veces en duplicidades y contradicciones.

Por otra parte, la expansión del cine español requiere la instrumentalización de nuevas medidas que propicien su adecuada producción y comercialización.

Todo ello ha llevado a la elaboración, en un primer paso, de un proyecto de Real Decreto que, introduciendo las oportunas modificaciones en la legislación vigente y sin afectar a lo dispuesto en normas de rango superior, refunda, en lo posible, los múltiples preceptos a que antes se ha hecho mención.

El ámbito del Real Decreto está constituido por las tradicionales medidas de fomento de la cinematografía, es decir, medidas de ayuda a la financiación de películas, subvenciones y cuotas de distribución y de pantalla.

Por lo que se refiere a las medidas de ayuda a la financiación de películas se introduce como novedad sin precedentes en nuestro ordenamiento la concesión de subvenciones anticipadas para

financiar la producción de películas españolas, que pueden alcanzar hasta el 50 por 100 del coste presupuestado de las películas beneficiarias. Con esta medida se busca facilitar la producción de películas de calidad, las proyectadas por nuevos realizadores, las dirigidas a un público infantil o las que tengan carácter experimental.

El sistema actual de subvenciones se mantiene básicamente, pero se introducen importantes correctivos para favorecer las películas de calidad y las de mayor esfuerzo inversor, así como para propiciar la creación de una auténtica industria cinematográfica.

Una vez realizados los correspondientes estudios sobre las necesidades del mercado cinematográfico español, de conformidad con la disposición adicional de la Ley 3/1980, de 10 de enero, la cuota de distribución se reduce de cinco a cuatro licencias de doblaje por cada película española.

Finalmente, respecto a la cuota de pantalla, se mantiene en principio la actual proporcionalidad de un día de exhibición de película española por cada tres de extranjera doblada, con excepción de las películas españolas de reposición que carezcan de especial interés cinematográfico, para las que se establece una cuota de un día de exhibición por cada día de película extranjera doblada.

En su virtud, en base a la autorización concedida al Gobierno por la disposición adicional de la Ley 3/1980, de 10 de enero, previa consulta a las Asociaciones profesionales afectadas por la materia, de acuerdo con el Consejo de Estado, a propuesta del Ministro de Cultura y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 28 de diciembre de 1983, dispongo:

## Título primero

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. A los efectos de la presente disposición se considerarán

películas españolas:

1. Las producidas, con destino a su explotación comercial, por personas naturales o jurídicas privadas, de nacionalidad española, siempre que concurran los siguientes requisitos:

a) Ser español el Director-Realizador, el autor del argumento y el autor de la música. Si la obra literaria fuese extranjera habrán de ser españoles el Traductor y el Guionista; si fuese extranjera la obra musical habrán de ser españoles el arreglador o los intérpretes.

b) Que los equipos técnicos y artísticos empleados en su producción estén compuestos en un 80 por 100 por españoles. No obstante, si se rueda en el extranjero, dicho porcentaje podrá reducirse, en la parte rodada fuera de España, hasta un mínimo del 20 por 100.

c) Participación prioritaria de Empresas de servicios técnicos y auxiliares cinematográficos españolas durante la totalidad del rodaje efectuado en territorio español.

2. Las realizadas en régimen de coproducción con Empresas extranjeras, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente sobre la materia y en los respectivos acuerdos internacionales.

Art. 2. A los efectos del presente Real Decreto se entenderá por largometraje la película que tenga una duración de sesenta minutos o superior y por cortometraje la de duración inferior a sesenta minutos.

Art. 3. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1982, de 24 de febrero, las películas destinadas a salas X no podrán recibir ningún tipo de ayudas, protección o subvención del Estado.

## Título II

FINANCIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE PELÍCULAS

## Capítulo primero

## *Crédito cinematográfico*

Art. 4. El crédito cinematográfico se concederá por el Banco de Crédito Industrial en la forma y condiciones que en cada momento rijan en la mencionada Entidad.

## Capítulo II

## *Subvenciones para la financiación de la producción de películas*

Art. 5.1. La Dirección General de Cinematografía, con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía, podrá conceder subvenciones anticipadas, sobre proyecto, para financiar la producción de películas españolas en la forma y condiciones previstas en el presente capítulo.

2. Las subvenciones anticipadas, sobre proyecto, indicadas en el apartado anterior, se descontarán de las que, de conformidad con lo dispuesto en el título III, correspondan a la respectiva película una vez realizada.

**Art. 6.1. La concesión de las subvenciones anticipadas a que se refiere el artículo anterior se otorgarán por la Dirección General de Cinematografía, a solicitud del productor español interesado, previo informe de la Subcomisión de Valoración Técnica de la Comisión**

**de Calificación de Películas Cinematográficas, que a tal efecto considerará:**

1. La calidad del proyecto.

2. Los proyectos de nuevos realizadores, entendiéndose por estos últimos quienes a la fecha de presentación del proyecto no hubieran realizado o iniciado la realización de más de dos películas.

3. Los dirigidos a un público infantil.

4. El carácter experimental del proyecto.

5. La rentabilidad de anteriores proyectos, en su caso.

2. La cuantía de las subvenciones anticipadas podrá alcanzar hasta el 50 por 100 del coste presupuestado de la respectiva película y se determinará para cada una de estas por la Dirección General de Cinematografía, a la vista del informe de la Subcomisión de Valoración Técnica de la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas.

Art. 7.1. La Dirección General de Cinematografía reservará anualmente del presupuesto del Fondo de Protección a la Cinematografía un porcentaje destinado a la concesión de las subvenciones anticipadas previstas en los dos artículos anteriores.

2. La resolución de la Dirección General de Cinematografía se hará pública en el «Boletín Oficial del Estado» en los treinta primeros días de cada ejercicio presupuestario.

3. Las cantidades destinadas a la concesión de las subvenciones anticipadas contempladas en este capítulo que no hubieren sido aplicadas a dichos efectos el día 30 de noviembre de cada año quedarán integradas en el Fondo de Protección a la Cinematografía para su aplicación general.

# Título III

SUBVENCIONES A PELÍCULAS DE LARGO Y CORTO METRAJE

## Capítulo primero

## *Disposiciones generales*

Art. 8.1. Todas las subvenciones previstas en este título se otorgarán con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía dentro de las cantidades habilitadas al efecto en sus presupuestos anuales y con los requisitos que se indican en los siguientes artículos. El importe a que alcance su suma no podrá superar el coste reconocido de la película beneficiaria.

2. No obstante, cuando, por aplicación de los porcentajes que correspondan según los artículos 10, 11 y 12, se obtenga una cantidad que exceda del coste de la película, el productor de la misma tendrá derecho a obtener subvenciones anticipadas para sucesivos proyectos por una cuantía total no superior a la del mencionado exceso y siempre que cada subvención anticipada no sobrepase el 50 por 100 del presupuesto del proyecto al que se otorgue.

3. El régimen de estas subvenciones anticipadas será el establecido en los artículos 5, 6 y 7.

4. Cuando las subvenciones anticipadas previstas en los dos apartados anteriores no alcancen el 50 por 100 del presupuesto del proyecto podrán ampliarse hasta dicho límite en aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.

Art. 9.1. Para poder percibir las subvenciones a que se refiere el

presente título serán condiciones previas imprescindibles:

1. La acreditación del coste de producción de la película.

2. La entrega de una copia de la película objeto de subvención en perfectas condiciones a la Filmoteca Española.

2. La percepción de la subvención a que se refiere el artículo 11 requerirá, además, por el titular de los derechos de explotación de la película, su autorización fehaciente y previa para el uso de la misma por la Dirección General de Cinematografía en su política de promoción de la cinematografía española en el exterior.

## Capítulo II

## *Subvenciones a largometrajes*

Art. 10. Los productores de películas españolas de largo metraje percibirán una cantidad equivalente al 15 por 100 de los rendimientos brutos de taquilla que obtengan dichas películas durante los cuatro primeros años de su explotación comercial. Cuando se proyecten programas dobles esta subvención y las previstas en los dos artículos siguientes se calcularán sobre el 50 por 100 de dichos rendimientos.

Art. 11. Los productores de películas españolas de largo metraje que sean calificadas de especial calidad por la Subcomisión de Valoración Técnica de la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas percibirán, además de la subvención a que se refiere el artículo anterior, una subvención complementaria equivalente al 25 por 100 de los rendimientos brutos de taquilla que obtenga durante los cuatro primeros años de su explotación comercial.

Art. 12. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, los productores de películas españolas de largo metraje que acrediten que su coste de producción excede de 55.000.000 de pesetas percibirán una subvención adicional consistente en la cantidad que resulte de aplicar a los rendimientos brutos de taquilla obtenidos durante los cuatro primeros años de su explotación comercial el porcentaje obtenido al aplicar la siguiente fórmula matemática:

p = 0,5c-17,5, en la que p = porcentaje de subvención, que no podrá ser superior a 25, y c = coste de producción expresado en millones de pesetas.

Art. 13.1. Se entenderá por Coste de Producción de una película de largo metraje la totalidad de los gastos necesarios para su realización debidamente justificados, con las siguientes particularidades:

a) Se considerará incluida en el coste de remuneración del productor ejecutivo, sea o no titular de la Empresa, hasta un máximo del 3 por 100 del coste acreditado de la película.

b) Se reputarán como integrantes del coste de producción los gastos de obtención de una banda de seguridad consistente en un internegativo o en un CRI (color reversible intermedio).

c) El importe de los gastos generales de producción de la película solo podrá computarse en una cuantía que, en su conjunto, no supere el 5 por 100 del coste de la película.

d) Los intereses pasivos y gastos de negociación de créditos oficiales cinematográficos para la financiación de la película solo serán considerados hasta un tope máximo del 5 por 100 del coste de la misma.

e) El importe de las copias obtenidas para la exhibición de la película será computado en todo caso.

f) Se considerarán como parte del coste de la película los gastos de publicidad y promoción, hasta un máximo del 10 por 100 del coste total de producción.

2. En las coproducciones se entenderá por coste el importe de la participación española.

## Capítulo III

## *Subvenciones a cortometrajes*

Art. 14. Los productores de películas españolas de corto metraje podrán acceder a una subvención, calculada en función de los puntos que le otorgue la Dirección General de Cinematografía, previo informe de la Subcomisión de Valoración Técnica de la Comisión de Calificación de Películas, de acuerdo con lo determinado en los artículos siguientes. La valoración de cada punto se determinará anualmente por Orden del Ministerio de Cultura en base a la cuantía del presupuesto del Fondo de Protección a la Cinematografía que se destine al efecto.

Art. 15.1. Podrá otorgarse a cada película hasta un máximo de 10 puntos en función de su valor artístico o interés cultural.

2. En atención al coste de producción que considerará la Subcomisión de Valoración Técnica de la Comisión de Calificación de Películas, y siempre que aquel exceda de 300.000 pesetas, se otorgará un punto por cada 150.000 pesetas de exceso, hasta un máximo de 10 puntos.

3. Cuando el coste acreditado de produción sea superior a 1.500.000 pesetas, se otorgará un número de puntos, hasta un máximo de 40, que se calculará por el resultado de la aplicación de

la siguiente fórmula:

p = 0,02c-25, siendo p = número de puntos, y c = coste de la película expresado en miles de pesetas.

Si el resultado de la operación anterior tuviera una parte decimal se redondeará por exceso si la misma es superior a 0,5 y por defecto en caso contrario.

Podrán computarse como costes de producción todos los que fueran necesarios para la obtención de la copia estándar, sin que en ningún caso puedan incluirse los gastos de publicidad.

## Título IV

CUOTA DE DISTRIBUCIÓN

Art. 16.1. Sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda en lo relativo a la importación de películas extranjeras, el Ministerio de Cultura será el único Órgano competente para la concesión de las licencias de doblaje de las mismas a cualquier lengua oficial de España.

2. Las Empresas legalmente constituidas que, según la Ley, pueden ser beneficiarias de licencias de doblaje de películas extranjeras a cualquier lengua oficial española tendrán derecho a la obtención de un máximo de cuatro licencias de doblaje por cada película española que acrediten tener contratada para su distribución en España, de acuerdo con las siguientes normas:

a) La primera licencia se concederá cuando la Dirección General de Cinematografía tenga notificación de haber sido iniciado el rodaje de una película española, previamente contratada por el solicitante de la licencia, a cuyo fin será necesaria la presentación de la

declaración del productor, según modelo oficial, del comienzo de rodaje de la película, así como el oportuno documento acreditativo de haber contratado su distribución. Esta licencia quedará automáticamente anulada si la película no es presentada para su calificación dentro de los doscientos días siguientes al del inicio del rodaje. La Dirección General de Cinematografía, previa justificación de los interesados, podrá prorrogar dicho plazo.

b) La segunda, tercera y cuarta licencias se otorgarán cuando se acredite que dicha película española ha logrado unos ingresos brutos en taquilla de 30, 60 y 100 millones de pesetas, respectivamente.

La acreditación se hará mediante declaración en modelo oficial en la que constarán las fechas de exhibición, las salas y la recaudación obtenida en cada una de estas. A la declaración se acompañará el justificante de los titulares de las respectivas salas.

c) Los exhibidores cinematográficos vendrán obligados a expedir en un plazo máximo de dos semanas, desde que lo soliciten las Empresas beneficiarias de licencia de doblaje, los justificantes de las recaudaciones brutas obtenidas por la exhibición de películas españolas a efectos de lo dispuesto en los apartados anteriores. Cuando dichas películas se proyecten en programas dobles se entenderá como recaudación de las mismas el 50 por 100 de los rendimientos brutos de taquilla.

d) Las licencias de doblaje concedidas de acuerdo con las anteriores disposiciones quedarán automáticamente anuladas cuando las películas españolas que las originaron se encuentren excluidas de la cuota de distribución según la legislación vigente. Las licencias anuladas deberán ser compensadas con otras licencias obtenidas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley.

3. Para la calificación de una película extranjera que pretenda exhibirse en versión doblada será requisito imprescindible la previa obtención de la licencia de doblaje correspondiente.

4. La explotación de una película extranjera en España no podrá ser superior a cinco años, contados a partir de la fecha de su calificación.

No obstante, una vez transcurridos dos años desde la expiración del plazo anterior, podrá solicitarse su reposición por el procedimiento establecido para la calificación de películas. En todo caso, será necesaria la presentación de nuevas copias.

Art. 17. Será requisito imprescindible para la obtención de licencias de doblaje que el interesado se encuentre al corriente del pago de las tasas devengadas por anteriores licencias de que hubiera sido beneficiario.

Si se tratara de personas jurídicas se requerirá además que ninguno de sus miembros haya participado, en los seis meses anteriores a la solicitud de una nueva licencia, en Entidades que no estén al corriente en el pago de las tasas devengadas por anteriores licencias y que, en su caso, dichos miembros se encuentren al corriente en el pago de las tasas generadas por licencias que hubieren obtenido como empresarios individuales.

Tanto para el control de la tasa por licencia de doblaje como para la debida constancia de los datos a que se refiere el apartado anterior, el Ministerio de Cultura podrá actuar en colaboración con la Inspección Financiera y Tributaria del Ministerio de Hacienda.

## Título V

CUOTA DE PANTALLA

## Capítulo primero

## *Cuota de pantalla de largometrajes*

Art. 18.1. Las salas de exhibición cinematográfica estarán obligadas a programar, dentro de cada cuatrimestre natural, la exhibición de

películas españolas en forma tal que, al concluir cada cuatrimestre, se haya observado la siguiente proporción entre los días de exhibición de aquellas y los de películas extranjeras en versión doblada a cualquier lengua oficial.

a) En general, un día, como mínimo, de película española por cada tres de película extranjera en versión doblada a alguna de las lenguas oficiales.

b) Un día, como mínimo, de película española por cada día de película extranjera en versión doblada a alguna de las lenguas oficiales, cuando la película española hubiere sido estrenada con cuatro años de anterioridad a su proyección, salvo que la Dirección General de Cinematografía determine, en atención al especial interés cinematográfico de esta, la aplicación de la proporcionalidad prevista en el apartado a) anterior.

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, a los días de exhibición efectiva de película española en cada cuatrimestre natural podrán sumarse los correspondientes al cuatrimestre inmediato anterior que hayan excedido de la proporción que en él se establece.

3. La exhibición de películas cinematográficas españolas en sesiones especiales no será computable para cubrir la cuota de pantalla. Por sesiones especiales se entienden aquellas en que no se proyecte el programa base del día.

4. Los programas dobles en los que se proyecte una película española de largo metraje se computarán como un día de exhibición a estos efectos, siempre y cuando aquella sea base del programa.

Art. 19. Cada día de exhibición de una película española que el Ministerio de Cultura califique como especialmente adecuada para la infancia se computará como dos de exhibición a efectos del cumplimiento de la cuota de pantalla.

A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior tendrán la consideración de películas especialmente adecuadas para la infancia

aquellas películas españolas que sean calificadas como tales por la Dirección General de Cinematografía, previo informe de la Subcomisión de Calificación de la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas.

La calificación se otorgará a petición del interesado o a propuesta de la Subcomisión de Calificación de Películas de la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas.

Art. 20. Para que las películas realizadas por productoras privadas para RTVE sean computables a efectos de cuota de pantalla, en los respectivos contratos deberá establecerse que la titularidad exclusiva de la película pertenece a la productora.

## Capítulo II

## *Cuota de pantalla de cortometrajes*

Art. 21. En las sesiones cinematográficas en que se proyecte un único largometraje existirá la obligación de exhibir películas de corto metraje con una duración mínima de proyección de diez minutos.

Las películas excluidas del cómputo de la cuota de pantalla según la legislación vigente no servirán para el cumplimiento de la obligación a que se refiere el párrafo anterior.

Art. 22. Las salas de exhibición cinematográfica estarán obligadas a programar, dentro de cada cuatrimestre natural, películas españolas de corto metraje a razón de tres días, como mínimo, por cada día de exhibición de películas extranjeras de igual metraje, con idéntico condicionamiento al establecido en el apartado segundo del artículo anterior.

La exhibición de cortometrajes a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria en todas y cada una de las sesiones o pases de que conste la programación diaria.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.—Los preceptos contenidos en el presente Real Decreto entrarán en vigor al día siguiente a su publicación, con las excepciones y particularidades señaladas en las disposiciones siguientes.

Segunda.—Las películas que, de conformidad con la legislación anterior, tuvieran la condición de españolas, la mantendrán, a todos los efectos, siempre que su rodaje se hubiere comenzado antes de la fecha de entrada en vigor del presente Real Decreto.

Tercera.—Las normas sobre cuota de distribución se aplicarán a las películas cuya notificación de rodaje haya sido efectuada con posterioridad a la publicación del presente Real Decreto.

## DISPOSICIÓN FINAL

Quedan derogadas las siguientes disposiciones:

—Artículo sexto, apartado tercero, 2, en la redacción dada por Real Decreto 1664/1980, de 6 de junio, y artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 18 del Real Decreto 3071/1977, de 11 de noviembre, por el que se regulan determinadas actividades cinematográficas.

—Orden de 28 de febrero de 1979 por la que se crean los premios para la promoción de nuevos realizadores cinematográficos.

—Artículos 1, 2, 3 y 4 del Real Decreto 1864/1980, de 11 de julio, por el que se dictan normas de desarrollo de la Ley 3/1980, de 10 de enero, de regulación de cuotas de pantalla y de distribución cinematográfica.

—Real Decreto 1465/1981, de 19 de junio, por el que se establece una subvención adicional para las películas españolas de especial calidad o coste superior a 35 millones de pesetas.

—Decreto 2959/1967, de 16 de diciembre, y Decreto 3742/1974, de 20 de diciembre, que modifica al anterior, por los que se regula el Fondo de Protección a la Cinematografía.

Y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto.

## DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.—Se autoriza al Ministerio de Cultura para alterar anualmente el sistema de determinación de las subvenciones a que se refieren los artículos 12 y 15 en función de la variación de los costes de producción de las películas.

Segunda.—El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Cultura y previa consulta a las Asociaciones profesionales afectadas, acordará la modificación para el año 1985 de la proporcionalidad fijada para la cuota de pantalla en la medida que lo aconsejen las necesidades del mercado cinematográfico.

Tercera.—Lo dispuesto en el presente Real Decreto se entiende sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas.

Dado en Baqueira Beret a 28 de diciembre de 1983.—Juan Carlos R.

—El Ministro de Cultura, Javier Solana Madariaga.

## ANEXO 11

# Las claves de la Directiva Audiovisual Europea

Nuevas normas para la er@ digital

ANTECEDENTES

El primer marco de normas comunes para la regulación europea de la radiodifusión televisiva lo encontramos en la Directiva TSF («televisión sin fronteras») de 1989.

En 2010, esta normativa y sus posteriores enmiendas de 1997 y 2007 se refundieron en un único texto, la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (DSCAV), que en la actualidad es la piedra angular de la regulación de los medios de comunicación en la UE.

¿CUÁL ES SU OBJETIVO?

Europa se prepara para aplicar a las plataformas online reglas similares a las que ya regulan los 5.141 canales de televisión que existen en la UE. El objetivo de la propuesta es lograr el equilibrio entre la competitividad y la protección del consumidor. Por eso, pretende introducir flexibilidad en aquellos casos en los que ya no

están justificadas las restricciones aplicables únicamente a la televisión, fomentar las películas europeas, proteger a los menores y hacer frente al discurso del odio con más eficacia.

La propuesta exige a plataformas como YouTube que eliminen cualquier incitación a la violencia y al odio y que se proteja a los menores de la pornografía.

También establece una mayor flexibilidad para la publicidad en televisión que busca acabar con la obligación de emitir un máximo de 12 minutos de anuncios por hora.

La Directiva de servicios de comunicación audiovisual nace para permitir que la competencia se desarrolle en igualdad de condiciones. Para ello, el Parlamento Europeo se halla en medio de una intensa discusión sobre el texto presentado por la Comisión Europea.

## ¿POR QUÉ AHORA?

Aunque la pantalla de televisión convencional sigue siendo un dispositivo muy utilizado, cada vez son más los espectadores que acceden a contenidos a la carta desde pantallas más pequeñas (smartphones o tabletas).

El número de proveedores de televisión a través de internet, vídeo a la carta (VOD) y over-the-top (OTT) dirigidos a los espectadores de la UE ha aumentado rápidamente y a día de hoy es una de las actividades favoritas de los niños en internet. Este cambio enfrenta a los reguladores con dilemas complejos, como el de proteger a los menores de contenidos nocivos y prohibir la incitación al odio garantizando al mismo tiempo la libertad de expresión.

Como consecuencia, los actores tradicionales de radiodifusión televisiva tienen que adaptarse a una constante transformación para asegurar su posición en el mercado. Por eso, los organismos tradicionales y los nuevos están intensificando la competencia por

ese mismo público. Sin embargo, la radiodifusión de televisión, el vídeo a la carta y los contenidos generados por los usuarios actualmente están sujetos a normas diferentes y distintos niveles de protección al consumidor.

CIFRAS CLAVE

1.El número de proveedores de televisión a través de internet, VOD y OTT dirigidos a los espectadores europeos superó los 2.500 en 2014.

2.Los ingresos de los servicios a la carta en los Veintiocho crecieron un 272 por 100 entre 2010 y 2014, alcanzando los 2.500 millones de euros.

3.Actualmente, la normativa europea exige a las televisiones que más del 50 por 100 de los contenidos que emiten sean de producción europea.

4.Las plataformas de vídeo a la carta dedican menos del 1 por 100 de sus ingresos a las producciones europeas.

5.Los resultados más recientes muestran que la cuota media de emisión de obras europeas en la UE fue del 64,1 por 100 en 2011 y 2012, con un pequeñísimo aumento respecto a 2009 (63,8 por 100).

6.La cuota de obras europeas independientes estuvo muy por encima del objetivo del 10 por 100, con un porcentaje medio del 33,1 por 100 en 2011 y del 34,1 por 100 en 2012.

7.El nivel de exigencia para alcanzar una cuota razonable de contenidos europeos genera discordia entre los Veintiocho, de los que casi la mitad de países no aplica ninguna cuota. Cada país podrá elegir qué proporción exige, pero partiendo de un mínimo. España apoya que ese suelo sea del 30 por 100, Rumanía pide el 50 por 100 y Grecia y Francia el 40 por 100.

8.Empresas como YouTube, Twitter, Facebook y Microsoft han

firmado un código de conducta por el que se comprometen a eliminar en menos de 24 horas los contenidos ofensivos.

9.Las divergencias entre los grupos en la Eurocámara se han saldado con 1.500 enmiendas a la Directiva propuesta por la Comisión.

LOS CAMBIOS QUE TRAERÍA LA PROPUESTA

— País de origen

El elemento clave de la Directiva, el «principio del país de origen», se mantendrá y facilitará. Se reafirma el principio de la libertad de retransmisión y se simplifican las normas que determinan qué país tiene jurisdicción sobre un proveedor. Se hace obligatorio mantener una lista actualizada de los proveedores bajo su jurisdicción, así como proporcionar información sobre ellos.

— Comunicaciones comerciales

La Comisión propone desregularizar las comunicaciones comerciales. Concretamente, que el límite horario sea diario (entre las 7 y las 23 horas). No obstante, se mantiene el límite del 20 por 100 para la publicidad, al mismo tiempo que se ofrece mayor flexibilidad sobre cuándo se pueden emitir anuncios. También está previsto que se suavicen las normas sobre el emplazamiento de productos y se hace hincapié en la adopción de autorregulación y corregulación para las normas existentes que buscan proteger a los más vulnerables.

— Protección del menor

Normas comunes válidas para todos los proveedores de servicios de comunicación audiovisual sin distinción. Los más nocivos estarán sujetos a medidas más estrictas, como códigos PIN y cifrado. Esto se aplicará también a los servicios a la carta.

— Prohibición del discurso del odio

Esta prohibición cumple con la Decisión marco relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia, que prohíbe la incitación a la violencia y al odio por razón de sexo, raza, color, religión, ascendencia u origen nacional o étnico.

— Promoción de las obras europeas

Al menos el 20 por 100 del catálogo de servicios a la carta debe dar visibilidad a obras europeas, aunque no se define la obligación de «visibilidad». Las empresas con poca facturación, los servicios temáticos y las pequeñas empresas estarán exentos de estos requisitos. Cada país podrá imponer contribuciones financieras a los proveedores de servicios a la carta establecidos en otros Estados miembros.

— Plataformas de distribución de vídeos

Las plataformas de distribución de vídeos estarán cubiertas por la Directiva para combatir el discurso del odio y la difusión de contenidos nocivos para los menores.

— Accesibilidad

Se suprimen las disposiciones sobre accesibilidad, en referencia a la propuesta de un acta europea de accesibilidad que establece requisitos para una gran variedad de productos y servicios, incluidos los servicios de comunicación audiovisual.

— Reguladores audiovisuales

Con una lista no exhaustiva, la propuesta especifica las competencias de los reguladores audiovisuales: el pluralismo de los medios de comunicación, la diversidad cultural, la protección de los consumidores, el mercado interior y el fomento de la competencia leal. Debe garantizarse el derecho de los espectadores a recurrir (incluidas las plataformas de distribución de vídeos).

— Grupo de entidades reguladoras europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA)

La propuesta también formaliza el Grupo de entidades reguladoras

europeas para los servicios de comunicación audiovisual (ERGA), con el fin de fomentar una mayor cooperación para el desarrollo de la política audiovisual europea. Su papel será más importante en la conformación y preservación del mercado interior.

# Siglas

| | |
|---|---|
| BCE | Banco Central Europeo |
| CETA | Acuerdo Económico y Comercial Global ( |
| DOUE | Diario Oficial de la Unión Europea |
| GATT | Acuerdo General sobre Aranceles Aduane |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| PE | Parlamento Europeo |
| TCE | Tratado Constitutivo de la Comunidad Eu |
| TCEE | Tratado de la Comunidad Económica Eur |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión E |
| TJCE | Tribunal de Justicia de las Comunidades |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TUE | Tratado de la Unión Europea |

# Índice

PRÓLOGO

Una reminiscencia histórica...

... De la que no debemos tener nostalgia...

... Para proseguir juntos la aventura europea...

... En la dirección correcta

I. LA IMAGINACIÓN POLÍTICA

Elogios a Erasmo (¿O por qué aferrarse a la insolencia innovadora del proyecto político más ambicioso de los últimos 100 años?)

Por qué la Unión Europea es un proyecto político ambicioso

¿Por qué hay tanta gente que piensa en abandonar este proyecto?

II. HACIA UNA SOCIEDAD POLÍTICA A-SOBERANA

El concepto de soberanía y su importancia para las sociedades políticas liberales

a) De la soberanía al nacionalismo

b) La soberanía nacional en el orden internacional liberal posterior

a 1945

El desafío a la soberanía que supone el proyecto europeo

La primacía del derecho europeo: un concepto a-soberano

La renuncia a la autodeterminación de los pueblos de Europa

La Unión Europea: una Federación de los Pueblos de Europa

Algunos recordatorios sobre el federalismo

¿Por qué los pueblos y no los Estados o los ciudadanos europeos como base de la nueva comunidad política?

III. POR UNA EUROPA DE LA CULTURA

Cultura y unión europea

¿Un imaginario cultural común?

Año 1991

Las lenguas de Europa

El programa Erasmus y el Plan Bolonia

La pantalla Babel

CONCLUSIÓN

Cabe preguntarse si la Unión Europea puede «seguir su propio camino» sin abordar los desafíos globales

ANEXOS

ANEXO 1. Los padres fundadores de la UE

ANEXO 2. Las principales instituciones de la UE

ANEXO 3. La pérdida de peso de Europa en el mundo

ANEXO 4. El mercado interior de la UE

ANEXO 5. Los principales actos del Derecho europeo

ANEXO 6. Procedimientos de adopción de actos de la UE

ANEXO 7. Desarrollo institucional de la UE

ANEXO 8. Principales visiones del proyecto europeo

ANEXO 9. Las principales vías de recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE

ANEXO 10. «Ley Miró» de cinematografía (Real Decreto, 28 de diciembre de 1983)

ANEXO 11. Las claves de la Directiva Audiovisual Europea

SIGLAS

CRÉDITOS

Edición en formato digital: 2021

Directora de la colección: Pilar Carrera

Ilustración de cubierta: Iñaki Saiz Roiz

© Nicolas Levrat y Jenaro Talens, 2021

© Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S. A.), 2021

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15

28027 Madrid

catedra@catedra.com

www.catedra.com

ISBN ebook: 978-84-376-4339-7

Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro electrónico, su transmisión, su descarga, su descompilación, su tratamiento informático, su almacenamiento o introducción en cualquier sistema de repositorio y recuperación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, conocido o por inventar, sin el permiso expreso escrito de los titulares del Copyright.

Conversión a formato digital: REGA